

Heise, Hannes

## **Bildungsbenachteiligung im Zeitalter 'Neuer Steuerung'. Die Reform der Schulsteuerung in Baden-Württemberg**

*formal überarbeitete Version der Originalveröffentlichung:*

*formally revised edition of the original source:*

*Saarbrücken : VDM Verlag Dr. Müller 2008, 135 S.*



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /  
Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:0111-opus-15034

10.25656/01:1503

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-15034>

<https://doi.org/10.25656/01:1503>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

*Hannes Heise*

# Bildungsbenachteiligung im Zeitalter ‚Neuer Steuerung‘

## Die Reform der Schulsteuerung in Baden-Württemberg

---

### Abstract:

Neue Steuerungskonzepte sollen die Bildungssysteme in den deutschen Bundesländern effektiv und effizient machen. Ob dies mit den Mitteln des New Public Management (NPM), also mit Dezentralisierung, Bildungsstandards, Schulinspektionen, Evaluationen, Zielvereinbarungen und der Freisetzung von Marktmechanismen auch gelingen wird, ist noch offen. Mit der vorliegenden Arbeit soll der Schwerpunkt auf Bildungsbenachteiligung gelegt werden. Welche Chancen und Gefahren ergeben sich aus den aktuellen Steuerungsreformen für sozial und migrationsspezifisch Benachteiligte?

Als Fallbeispiel wird die Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs untersucht. Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass hier eine – im internationalen Vergleich – zaghafte Reform durchgeführt wird, von der in nur geringem Maße die Gefahr einer verstärkten Bildungsbenachteiligung ausgeht. Da jedoch im baden-württembergischen Steuerungskonzept keine Maßnahmen zur Reduktion von Bildungsbenachteiligung vorgesehen sind, handelt es sich hier um eine 'diskriminierungsblinde' Steuerungsreform, die das Potential hat, die bereits bestehende Bildungsbenachteiligung zu zementieren.

Diese Arbeit wurde im März 2008 an der Pädagogischen Hochschule Freiburg als Diplomarbeit unter dem Titel „Bildungsbenachteiligung im Zeitalter des New Public Management: Die Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs“ vorgelegt und von Prof. Dr. Hans-Georg Kotthoff und Prof. Dr. Albert Scherr begutachtet. Sie erschien im Juli 2008 im VDM-Verlag (Heise, H. *Bildungsbenachteiligung im Zeitalter ‚Neuer Steuerung‘. Die Reform der Schulsteuerung in Baden-Württemberg*. Saarbrücken: VDM-Verlag. ISBN: 978-3-639-02803-4)

# Inhalt

<b>1 Einleitung</b>	4
<b>2 Bildungsbenachteiligung</b>	6
<b>2.1 Diskriminierung</b>	6
2.1.1 Diskriminierung als individuelle Handlung	7
2.1.2 Diskriminierung als Gruppenhandlung	8
2.1.3 Offene und verdeckte Diskriminierung	9
2.1.4 Institutionelle Diskriminierung	10
<b>2.2 Gerechtigkeit</b>	12
2.2.1 Egalitarismus	12
2.2.2 Meritokratie	15
<b>2.3 Zwischenfazit</b>	16
<b>3 Empirische Befunde zur Bildungsbenachteiligung</b>	18
<b>3.1 Quantitative Daten zu institutioneller Diskriminierung</b>	18
<b>3.2 TIMSS</b>	19
<b>3.3 PISA</b>	20
3.3.1 Sekundäre soziale Ungleichheit in PISA 2000	21
3.3.2 Primäre soziale Ungleichheit in PISA 2000	23
3.3.3 Migrationsspezifische Ungleichheit in PISA 2000	25
3.3.4 PISA 2000-E	28
3.3.5 PISA 2003	31
3.3.6 PISA 2006	34
<b>3.4 IGLU</b>	36
<b>3.5 Amtliche Bildungsstatistiken</b>	38
<b>3.6 Befunde Qualitativer Forschung</b>	42
<b>3.7 Zwischenfazit</b>	44

<b>4 Governance-Perspektive &amp; New Public Management</b>	47
<b>4.1 Governance-Perspektive</b>	48
4.1.1 Verfügungsrechte	52
4.1.2 Akteurskonstellationen	52
4.1.3 Mehrebenensystem	54
<b>4.2 New Public Management</b>	58
4.2.1 Der Reformbedarf traditioneller Verwaltungssysteme	59
4.2.2 Grundannahmen des NPM	61
4.2.3 NPM-Maßnahmen	62
4.2.4 Dezentralisierung	62
4.2.5 Kontrollmechanismen	64
4.2.6 Leistungsvereinbarungen	65
4.2.7 Marktmechanismen	66
4.2.8 Problemfelder des New Public Management	68
4.2.9 Dezentralisierung als Problem	68
4.2.10 Kontrolle als Problem	69
4.2.11 Leistungsvereinbarung als Problem	70
4.2.12 Ebenenübergreifende Steuerung als Problem	71
4.2.13 Die Überlagerung alter und neuer Steuerung als Problem	72
4.2.14 Exkurs: Politikidee Schulautonomie	73
4.2.15 Exkurs: Input-Prozess-Output-Outcome-Modell	74
<b>4.3 Zwischenfazit</b>	76
 <b>5 NPM-Reformen &amp; Bildungsbenachteiligung</b>	 78
<b>5.1 Dezentralisierung</b>	79
<b>5.2 Re-Zentralisierung</b>	80
<b>5.3 Kontrolle</b>	81
<b>5.4 Leistungsvereinbarung</b>	83
<b>5.5 Marktmechanismen</b>	85
<b>5.6 Zwischenfazit</b>	88
 <b>6 NPM &amp; Bildungsbenachteiligung in Baden-Württemberg</b>	 92
<b>6.1 Rahmenbedingungen deutscher Bildungsreformen</b>	92
6.1.1 Föderalismus	93
6.1.2 Bund-Länder-Kommission (BLK)	93
6.1.3 Kultus-Minister-Konferenz (KMK)	94
6.1.4 Landesparlamente & Kultusministerien	96
6.1.5 Zwischenfazit	96



<b>6.2 Steuerungsreformen in Deutschland</b>	98
<b>6.3 Steuerungsreform in Baden-Württemberg</b>	101
6.3.1 Re-Zentralisierung	102
6.3.2 Dezentralisierung	104
6.3.3 Diagnose- und Vergleichsarbeiten (DVAs)	105
6.3.4 Selbstevaluation (SEV)	106
6.3.5 Fremdevaluation (FEV)	109
6.3.6 Zielvereinbarungen	112
6.3.7 Marktmechanismen	112
6.3.8 Zwischenfazit	115
<b>6.4 Bildungsbenachteiligung &amp; Steuerungsreform in Baden-Württemberg</b>	119
6.4.1 Bildungsbenachteiligung & Input-Steuerung	120
6.4.2 Bildungsbenachteiligung & Prozesssteuerung	121
6.4.3 Bildungsbenachteiligung & Output-Steuerung	122
6.4.4 Bildungsbenachteiligung & Outcome-Steuerung	122
6.4.5 Zwischenfazit	123
 <b>7 Zusammenfassung</b>	 125
 <b>8 Literatur</b>	 130

# 1. Einleitung

Bildungsbenachteiligung ist seit den 60er Jahren ein Dauerthema der Sozialforschung. Gerade in den vergangenen Jahren sind zahllose Aufsätze und Studien erschienen, die in bisher nicht gekanntem Umfang quantitative Befunde der Benachteiligung darstellen (Baumert & Schümer 2001; Bos et al. 2003; BMBF 2006), Ursachen und Mechanismen erkunden (Friedrich-Ebert-Stiftung 2007; Georg 2006; Becker & Lauterbach 2007; Radtke & Weiß 2000) und Programme zur Reduzierung von Bildungsbenachteiligung entwerfen (Schütz & Wößmann 2005). In dieser Arbeit möchte ich den umgekehrten Weg gehen. Ich werde nicht Maßnahmen zur Reduzierung von Bildungsbenachteiligung entwerfen oder untersuchen, sondern von bestehenden Reformmaßnahmen ausgehen, die ursprünglich ein anderes Ziel verfolgen. Sie sollen im Rahmen dieser Arbeit aus der Perspektive der Bildungsbenachteiligung betrachtet werden. Diesen Schritt halte ich deshalb für nötig, weil dem Thema der Bildungsbenachteiligung in der Wissenschaft zwar eine große Bedeutung zukommt, es aber von der deutschen Bildungspolitik – trotz der erschütternden Befunde zum Ausmaß der Bildungsbenachteiligung in deutschen Schulen – weitgehend außer Acht gelassen wird. Umfangreiche Programme zur Bekämpfung systematischer Benachteiligung im Bildungssystem liegen zwar vor, ernsthafte Schritte zu ihrer politischen Umsetzung scheinen aber nicht in Sicht zu sein.

Ein großer Teil aktueller Reformbemühungen richtet sich stattdessen auf einen Wandel der Steuerung im Schulsystem (Rürup 2007b). In allen 16 Bundesländern wurden in den vergangenen Jahren Bildungsstandards eingeführt und Formen der Evaluation und Inspektion von Schule implementiert. Diese Reformbemühungen sind an einem internationalen Reformkonzept, dem New Public Management (NPM), orientiert. Das Konzept zielt auf eine Effizienzsteigerung ab, wurde in Ländern wie England und Neuseeland bereits in den 80er Jahren eingeführt und beeinflusst nun auch die deutschen Schulsysteme. Internationale Beispiele haben gezeigt, dass eine neue Steuerung im Schulsystem entscheidenden Einfluss auf die entstehende Bildungsbenachteiligung haben kann (Kotthoff 2005). Unter Berücksichtigung dieser Befunde soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit zunächst theoretisch die Frage beantwortet werden, inwiefern sich die Diskurse NPM-Steuerung und Bildungsbenachteiligung überschneiden. Dabei sollen nicht nur Gefahren der Verschärfung, sondern auch Möglichkeiten der Reduzierung von Bildungsbenachteiligung durch NPM identifiziert werden. Die theoretischen Erkenntnisse gilt es anschließend zu übertragen. Am Beispiel des Schulsystems Baden-Württembergs werde ich die Steuerungsreform darstellen und der Frage nachgehen, ob bzw. inwiefern es sich hier um eine NPM-Reform handelt. Schließlich werde ich die Steuerungsreform in Baden-Württemberg daraufhin

untersuchen, welche Gefahren und Chancen sie in Bezug auf Bildungsbenachteiligung birgt.

In Kapitel 2 kläre ich zunächst, welche Verwendung des Begriffs ‚Bildungsbenachteiligung‘ für meine Kernfragen sinnvoll ist. Ich werde zeigen, dass Bildungsbenachteiligung als Folge institutioneller Diskriminierung verstanden werden kann und soll. Damit stehen nicht Einzelpersonen oder Gruppen, sondern Strukturen von Organisationen und deren Einfluss auf Bildungsbenachteiligung im Vordergrund.

In Kapitel 3 stelle ich empirische Befunde zur Bildungsbenachteiligung vor. Dabei unterscheide ich nach Formen der Ungleichheit (primär und sekundär) und nach dem Merkmal der Diskriminierung (Sozialschicht und Migrationshintergrund). Auf der Grundlage von internationalen Leistungsvergleichsstudien und amtliche Bildungsstatistiken möchte ich ein umfassendes Bild der Benachteiligung im deutschen Schulsystem wiedergeben. Auch die Ergebnisse einer qualitativen Studie werden vorgestellt, die Auskunft darüber geben, wie Bildungsbenachteiligung entsteht (Gomolla & Radtke 2002).

In Kapitel 4 stelle ich das NPM-Konzept vor, das derzeit im Kontext einer neuen wissenschaftlichen Perspektive auf Steuerungsmechanismen, der Governance-Perspektive, diskutiert wird. Worin sehen die Vertreter von NPM die Notwendigkeit einer solchen Reform, welches sind die Grundannahmen, was sind die Reforminstrumente und welche Probleme treten bei der Implementierung auf? Diese Fragen sollen beantwortet werden.

In Kapitel 5 suche ich nach Antworten auf die erste Kernfrage dieser Arbeit: Welche Schnittstellen zwischen NPM und Bildungsbenachteiligung lassen sich identifizieren und welche Chancen und Risiken ergeben sich aus dem Reformkonzept in Bezug auf Bildungsbenachteiligung?

In Kapitel 6 bearbeite ich die zweite und dritte Kernfrage dieser Arbeit: Wie ist die baden-württembergische Steuerungsreform vor dem Hintergrund des NPM-Konzepts einzuschätzen? Welche Chancen und Risiken birgt die Reform in Bezug auf Bildungsbenachteiligung? Dafür ist es zunächst erforderlich, die Rahmenbedingungen deutscher Bildungsreformen darzulegen. Anschließend stelle ich die einzelnen Reforminstrumente in Baden-Württemberg dar und gleiche sie mit den im NPM-Konzept vorgesehenen Instrumenten ab. Schließlich betrachte ich die Steuerungsreform in Baden-Württemberg vor dem Hintergrund der in Kapitel 5 gewonnenen Erkenntnisse. Welche prinzipiellen Gefahren von NPM-Reformen bestehen im Fallbeispiel Baden-Württemberg? Wurde die Steuerungsreform als Chance zur Reduzierung von Bildungsbenachteiligung genutzt?

## 2. Bildungsbenachteiligung

In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, was unter Bildungsbenachteiligung zu verstehen ist – genauer: welche Begriffsverwendung im Rahmen dieser Arbeit sinnvoll ist. Da es hier um Bildungsbenachteiligung im Zeitalter des New Public Management, also im Kontext einer bestimmten Form von Steuerung im Schulwesen, gehen soll, muss ein Begriff verwendet werden, der die nötige Trennschärfe im Kontext von Organisationen hat. Im Kapitel 2.1 möchte ich zeigen, dass ‚institutionelle Diskriminierung‘ ein solcher Begriff ist, der in einem umfassenden theoretischen Konzept verankert ist, das für meine Zwecke geeignet ist. Bildungsbenachteiligung soll deshalb hier als Folge institutioneller Diskriminierung verstanden werden.

Eine Abschaffung von institutioneller Diskriminierung wird in Hinblick auf Gerechtigkeit gefordert. Auch hier stellt sich die Frage nach der genauen Bedeutung des Begriffs. Zwei mögliche Antworten sollen in Kapitel 2.2 gegeben werden. Abschließend werde ich in Kapitel 2.3 einen vereinfachten Gerechtigkeitsbegriff als Grundlage dieser Arbeit formulieren.

### 2.1 Diskriminierung

Der Diskriminierungsbegriff wird in der Sozialpsychologie seit Jahrzehnten verwendet und hat bereits mehrfach einen Bedeutungswandel erlebt. Zunächst werde ich das Begriffsverständnis der Einstellungsforschung erläutern, die ihren

Fokus auf das Individuum richtet und Diskriminierung als Folge von Vorurteilen betrachtet. Anschließend soll die Begriffsbestimmung Tajfels zur Sprache kommen, der die Gruppe als Subjekt und Objekt von Diskriminierung in den Blick nimmt. Dann werde ich die Perspektive der US-amerikanischen Vorurteilsforschung darstellen, die von vielfältigen Zusammenhängen zwischen Diskriminierung und Vorurteil ausgeht und offene von verdeckter Diskriminierung unterscheidet. Abschließend werde ich den Begriff der institutionellen Diskriminierung darstellen. Dabei handelt es sich um die weiteste der hier dargestellten Begriffsverwendungen, die im weiteren Verlauf dieser Arbeit verwendet werden soll.<sup>1</sup>

---

1. Ausführlichere Darstellungen des Konzepts institutioneller Diskriminierung und der Geschichte des Begriffs sind bei Hormel (2007) und Gomolla & Radtke (2002) zu finden.

### **2.1.1 Diskriminierung als individuelle Handlung**

Die Einstellungsforschung geht davon aus, dass Einstellungen einen affektiven, einen kognitiven und einen verhaltensmäßigen Aspekt haben. Vorurteile werden als affektive Einstellungsaspekte betrachtet, die mit Stereotypen (kognitiver Aspekt) und mit Diskriminierung (Verhaltensaspekt) einhergehen (Aronson et al. 2004; Güttler 2000: 77f). Bei Stereotypen handelt es sich um notwendige Vereinfachungsstrategien, mit Hilfe derer eine soziale Wirklichkeit in ihrer Komplexität reduziert wird. Diskriminierungshandlungen sind Formen der Benachteiligung bestimmter Gruppen aufgrund von Stereotypen und Vorurteilen. Der Begriff Vorurteil wird für negative und falsche Einstellungen gegenüber Gruppen verwendet. Diese Merkmale sind jedoch problematisch:

- ‚Falsch‘: Vorurteile werden als affektive Aspekte von Einstellungen betrachtet, die nicht der Wahrheit entsprechen. Als Problem erweist sich hierbei die Annahme einer objektiven Wahrheit, von der im Falle eines Vorurteils abgewichen wird (Güttler 2000: 108).
- ‚Gruppenbezogen‘: Als Vorurteile werden Einstellungen gegen Gruppen bzw. gegen Personen aufgrund einer Gruppenzugehörigkeit betrachtet (Aronson et al. 2004: 485). Problematisch ist in diesem Fall die Annahme von real existierenden Gruppen „als dem individuellen Bewusstsein [...] vorgelagertes empirisches Referenzobjekt“ (Hormel 2007: 37). Mit einer Abgrenzung anhand des Kriteriums des Gruppenbezugs wird nach Hormel vernachlässigt, „dass Vorurteile erst im Kontext von sozialen Kategorisierungsprozessen relevant werden, in denen gruppenbezogene Abgrenzungen und Zuordnungen etabliert werden, die der Kategorienbildung und der darin eingelassenen Bedeutungszuschreibung keineswegs vorgelagert sind“ (Hormel 2007: 37). Besonders problematisch ist nach Hormel der Begriff des ethnischen (im Unterschied zum ethnisierenden) Vorurteils, da dabei wiederum von Ethnien als real existierenden Gruppen ausgegangen würde (Hormel 2007: 38).
- ‚Negativ‘: Zusätzlich zu den genannten Kriterien wird i.d.R. angenommen, dass Vorurteile zu einer Negativbehandlung führen. Der Aspekt der positiven Diskriminierung, verstanden als Bevorzugung aufgrund von Vorurteilen, wird somit ausgeschlossen.

Das Vorurteil als Ursache von Diskriminierung ist also ein äußerst problematisches Konzept. Fraglich ist auch, ob Diskriminierung immer auf individuelle Kognitionen und Affekte zurückgeführt werden kann. Schließlich handelt es sich um Handlungen, die in spezifischen sozialen Kontexten auftreten, also auch im jeweiligen sozialen Kontext verankert sind. Diese allein auf intraindividuelle Mechanismen zurückzuführen würde bedeuten, den jeweiligen sozialen Kontext auszuklammern.

Aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive ist es [...] nicht plausibel, Praktiken, die sich in bestimmten sozialen Situationen [...] realisieren, im Horizont individueller Handlungsmotive zu deuten und die Handlungsursachen auf im Individuum verankerte Einstellungen, Absichten oder Motive zurückzuführen. (Hormel 2007: 44)

Die Einstellungsforschung bleibt einer intraindividuellen Sichtweise verhaftet, bei der Vorurteile und Stereotype als Konstrukte von Individuen betrachtet und untersucht werden und Diskriminierung an Handlungen von Einzelpersonen festgemacht wird. Aus soziologischer Perspektive werden dabei soziale Prozesse ausgeklammert, die eine wichtige Grundlage für Untersuchungen von Diskriminierungshandlungen bilden. Hormel formuliert den Vorwurf des „individualpsychologischen Reduktionismus der Einstellungs- und Vorurteilsforschung“ (Hormel 2007: 28). Demnach müssten soziale Prozesse stärker in den Mittelpunkt der Forschung gerückt werden, was bisher in dieser Forschungsrichtung jedoch nicht geschehen sei.

Da die Vorurteilsforschung stark von der Begriffsbildung der Sozialpsychologie bestimmt wird, überrascht es nicht weiter, dass von Seiten der Soziologie der Vorwurf einer zu geringen Berücksichtigung sozialer Prozesse laut wird. Schließlich liegt die Vorurteilsforschung als Bereich der Sozialpsychologie auf der inhaltlichen Schnittstelle zwischen Persönlichkeitspsychologie einerseits und Soziologie andererseits und muss sich bei dem Versuch des Brückenschlags nach beiden Seiten verantworten. Allerdings bringt eine starke Betonung von intraindividuellen Prozessen in der Vorurteilsforschung mit sich, dass hoch relevante soziale Prozesse nicht berücksichtigt werden. Auf der Handlungsebene führte der Diskriminierungsbegriff der Einstellungsforschung zu der Annahme, dass Diskriminierungshandlungen verhindert werden können, indem an den zugrunde liegenden Vorurteilen angesetzt wird. Die folgenden Ansätze zeigen, dass diese Annahme zu kurz greift.

### **2.1.2 Diskriminierung als Gruppenhandlung**

Henri Tajfel hebt die Bedeutung der Gruppe hervor und geht davon aus, dass ein Stereotyp „von einer großen Zahl von Personen geteilt wird“ (Tajfel 1982: 39), also ein soziales Konstrukt ist. Nach Tajfel muss ein Stereotyp weder negativ noch falsch sein, er geht bei der Begriffsbestimmung also nicht von objektiver Realität oder normativen Maßstäben aus, an denen Stereotype gemessen werden könnten. Ein Vorurteil oder Stereotyp wird von einer Gruppe generiert und verweist auf eine andere Gruppe. In seinen Experimenten konnte Tajfel eindrücklich zeigen, dass allein die erfolgreiche Suggestion einer Gruppenzugehörigkeit ausreicht, Vorurteile und Stereotype gegenüber anderen Gruppen zu entwickeln. Zuvor war man davon ausgegangen, dass diese nur im Kontext von Gruppenkonflikten entstehen. Ethnische Minoritäten sind nach Tajfel Konstrukte, die durch Prozesse der Selbst- und Fremdethnisierung (Tajfel 1982) entstehen, also nicht empirisch existie-

ren. Diese wichtige Erkenntnis wird in der aktuellen Diskriminierungsforschung nicht immer berücksichtigt, denn häufig wird von real existierenden Ethnien ausgegangen, deren Benachteiligung als ethnische Diskriminierung bezeichnet wird. Der Begriff der „ethnisierenden Diskriminierung“ hingegen verweist auf die Konstruktion der Gruppen im Prozess der Selbst- und Fremdeethnisierung. Tajfels Ansatz stellt einen „originären Versuch dar, die Stereotypenforschung sozialtheoretisch zu fundieren.“ (Hornel 2007: 48), der nicht auf eine intraindividuellen Perspektive beschränkt ist, sondern Gruppenprozesse in den Blick nimmt.

### **2.1.3 Offene und verdeckte Diskriminierung**

Die US-amerikanische Vorurteilsforschung löste sich von der Vorstellung, dass Diskriminierung die Folge von Vorurteilen ist. Stattdessen werden zwei neue Perspektiven auf den Zusammenhang beider Aspekte entwickelt. Pettigrew (1982) nimmt an, dass es sich umgekehrt verhält und ein Vorurteil die Folge einer Diskriminierung ist. Wenn eine Person eine diskriminierende Handlung begeht, entsteht in der Regel ein Spannungsverhältnis zwischen seiner Handlung und seinen Wertvorstellungen. Diese können durch die Konstruktion von Vorurteilen gelöst werden, die die Handlung nachträglich rechtfertigen. Simpson und Yinger (1985: 23) sind hingegen davon überzeugt, dass Vorurteile und Diskriminierungen sich gegenseitig bedingen, verstärken oder auch einzeln existieren können. Sie eröffnen damit die Möglichkeit, das Verhältnis beider Aspekte offen zu untersuchen.

Die US-amerikanische Vorurteilsforschung führt außerdem die Unterscheidung in offene und verdeckte Vorurteile ein. Dies geht auf die Tatsache zurück, dass Versuche der Reduzierung von Vorurteilen und Diskriminierungen nicht zu deren Überwindung geführt hatten, in der Bevölkerung aber das Bewusstsein für die soziale Unerwünschtheit dieser Einstellungen gestärkt worden war. Vorurteile wurden folglich nicht mehr offen geäußert, existierten in verdeckter Form aber weiterhin (Dovidio & Gaertner 1986). Fortan war deshalb eine neue Vorurteilsforschung notwendig, die auch diese verdeckten Formen berücksichtigte.

Komplexe Zusammenhänge zwischen Vorurteil und Diskriminierung wurden nun also in den Blick genommen und neben offenen wurden auch verdeckte Formen von Vorurteilen berücksichtigt. Nach wie vor steht Diskriminierung aber ausschließlich im Kontext der Einstellungen von Individuen und Gruppen. Erst mit dem Ansatz der institutionellen Diskriminierung wird diese Perspektive deutlich erweitert.

### 2.1.4 Institutionelle Diskriminierung

Der sozialwissenschaftliche Forschungsansatz der institutionellen Diskriminierung geht auf den Begriff des institutionellen Rassismus zurück. Damit werden Benachteiligungen von Minderheiten durch Organisationen bezeichnet, unabhängig davon, ob sie im Zusammenhang von Vorurteilen oder Stereotypen stehen und unabhängig davon, ob die Benachteiligung offen oder verdeckt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt stattfindet.

„If one or more minority groups are, on average, disadvantaged in an organisation, then that organisation (be it a classroom, a school, or an entire national educational system) stands accused of institutional racism. In this view, intentions are irrelevant: it does not matter whether politicians and/or teachers genuinely believe that they are doing their very best for everyone; if their actions have the effect of disadvantaging minority pupils, then their actions are racist in their consequences”. (Gillborn 2005: 5; zit. n. Hormel 2007: 58)

Jede Benachteiligung von Minderheiten in Organisationen gilt bei Gillborn also als institutioneller Rassismus. Der Begriff geht ursprünglich auf Arbeiten von Carmichael und Hamilton (1969) zurück und gewann mit der öffentlichen Diskussion um den MacPherson-Report in Großbritannien in den 90er Jahren erneut an Bedeutung.<sup>2</sup> Darin wird institutioneller Rassismus bezeichnet als

„The collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture, or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people. It persists because of the failure of the organisation openly and adequately to recognise and address its existence and causes by policy, example and leadership. Without recognition and action to eliminate such racism it can prevail as part of the ethos or culture of the organisation. It is a corrosive disease.“ (MacPherson 1999: Chapter 6.34)

Institutioneller Rassismus ist demnach das Verhalten einer Organisation, das zur Benachteiligung bestimmter Gruppen führt. Nicht Vorurteile von Individuen, sondern Abläufe und Einstellungen in Institutionen werden in den Blick genommen und als Ursachen für Benachteiligungen betrachtet. Demnach ist es Aufgabe jeder Organisation, systematischen Benachteiligungen entgegenzuwirken. Entscheidend ist, dass jeder Rassismus unter der

---

2. „Hintergrund dieser, von der britischen Regierung offiziell in Auftrag gegebenen Untersuchung ist das Versagen der britischen Polizei bei der Aufklärung eines rassistisch motivierten Mordes, das dem Bericht zufolge nicht auf die rassistische Haltung einzelner Polizeibeamter zurückführt werden kann, sondern auf das ‚kollektive Versagen‘ einer durch institutionellen Rassismus gekennzeichneten Organisation. Der Report akzentuiert nicht nur die institutionelle Verankerung von Rassismus innerhalb der britischen Polizei, sondern zieht die Schlussfolgerung, dass institutioneller Rassismus auch in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen eine zentrale Rolle spielt. So enthält er eine Reihe von Empfehlungen, die unter anderem auch das Bildungssystem betreffen und veranlasste in der Folge das Eingeständnis der Regierung, dass ein über die Polizei weit hinausreichender institutioneller Rassismus innerhalb der britischen Gesellschaft existiert und als gesellschaftspolitische Herausforderung begriffen werden muss.“ (Hormel 2007: 67)



Perspektive in den Blick genommen wird, welche organisationalen Ursachen dafür verantwortlich sind.

Das Konzept des institutionellen Rassismus beschränkt die Perspektive auf Benachteiligungen im Kontext der Dimension Rasse. Andere Dimensionen der Benachteiligung, wie etwa die soziale Herkunft, bleiben jedoch unberücksichtigt. Eine erweiterte Perspektive bringt deshalb den Begriff der institutionellen Diskriminierung mit sich, der jede Form systematischer Benachteiligung durch Organisationen einschließt. Z.B. Sprache, Nation, Bildungsstand, Geschlecht oder soziales Milieu könnten darin relevante Dimensionen sein. Potentielle Dimensionen von Diskriminierung müssen deshalb theoretisch erarbeitet und empirisch überprüft werden. Dabei ist insbesondere festzustellen, ob die viel beachtete Dimension Ethnie tatsächlich von herausragender Bedeutung für Diskriminierung im Schulsystem ist oder ob andere Dimensionen in ähnlicher Weise zu Benachteiligungen führen. Hormel fordert, drei Dimensionen in den Blick zu nehmen: soziale Klasse, Beherrschung der Verkehrssprache und rassialisierende, ethnisierende und kulturalisierende Zuschreibungen. Sie geht von einer Verschränkung dieser Dimensionen aus, die im Detail empirisch festzustellen wäre.

Ethnisierungsprozesse richten sich somit nicht gleichermaßen und gleichförmig auf Migrantinnen im allgemeinen, sondern sie betreffen Migrantinnen aus den so genannten bildungsfernen Schichten in anderem Maße und in anderer Weise als Migrantinnen, die etwa einen akademischen Familienhintergrund haben. Damit handelt es sich nicht um zwei unabhängige Diskriminierungsressourcen ‚soziale Herkunft‘ und ‚Ethnizität‘, die sich in bestimmten Fällen additiv verschränken, sondern es stellt sich auch die Frage, inwiefern sich diese wechselseitig überlagern und überformen. (Hormel 2007: 128)

Die Einstellungsforschung hat Diskriminierung als Handlung von Individuen aufgrund von Vorurteilen untersucht. Tajfel hat Diskriminierung als Gruppenhandlungen untersucht, die ebenfalls in Vorurteilen begründet sind. Das Konzept der institutionellen Diskriminierung nimmt nun Diskriminierung als Folge der Handlung von Organisationen in den Blick, unabhängig von den Vorurteilen der Individuen und Gruppen. Feagin und Booher Feagin (1986: 28) entwickelten ein Modell, dass diese unterschiedlichen Diskriminierungsformen integriert und danach unterscheidet, wer handelt (Einzelpersonen, Gruppen, Organisationen) sowie danach, ob es sich um eine beabsichtigte oder unbeabsichtigte Diskriminierung handelt.

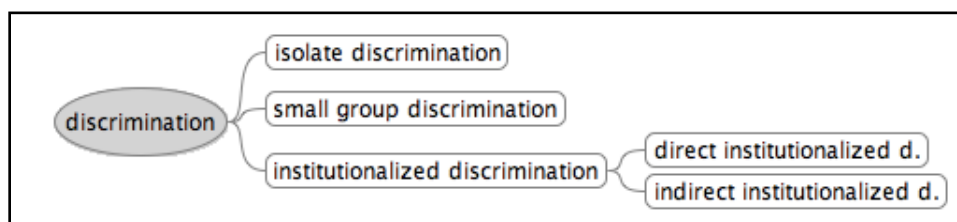


Abbildung 1: Diskriminierungsmodell nach Feagin & Booher Feagin (1968). (Eigene Abb.)

Der Diskriminierungsbegriff der Einstellungsforschung kann der „isolate discrimination“, der Diskriminierung durch individuelle Handlungen zugeordnet werden. Der Diskriminierungsbegriff Tajfels entspricht der „small group discrimination“, beide Formen werden als intentionale Diskriminierungsformen betrachtet. Die institutionelle Diskriminierung wird nochmals in zwei Untergruppen unterschieden, je nachdem, ob es sich um eine beabsichtigte (direct institutionalized) oder unbeabsichtigte (indirect institutionalized) Diskriminierung handelt.

Das Modell von Feagin/Booher Feagin strukturiert unterschiedliche Formen der Diskriminierung, und ermöglicht eine begriffliche Trennung von Diskriminierung durch Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen. Da in dieser Arbeit Bildungsbenachteiligung im Schulsystem untersucht werden soll, sind nicht Einzelpersonen oder Gruppen, sondern Organisationen von Interesse. Ich werde mich deshalb auf das Konzept der institutionellen Diskriminierung beziehen. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll Bildungsbenachteiligung als Folge von institutioneller Diskriminierung verstanden werden.

## **2.2 Gerechtigkeit**

Die Abschaffung von Diskriminierung wird mit dem Ziel gefordert, Gerechtigkeit zu schaffen. Dem Diskriminierungsdiskurs liegt also ein normatives Verständnis zugrunde, auf das ich nun kurz zu sprechen komme. Die Gerechtigkeitsfrage stellt sich in besonders drastischer Weise im Zusammenhang mit dem Schulsystem, das in Form von Zertifikaten Lebenschancen verteilt. Ist eine gerechte Verteilung von Lebenschancen durch die Schule möglich und wie kann sie aussehen? Hier sollen zwei unterschiedliche Ansätze zur Sprache kommen, die auf diese Fragen sehr unterschiedliche Antworten liefern. Es handelt sich einerseits um den Egalitarismus, der Gerechtigkeit in Gleichheit für alle Menschen umgesetzt sieht, und andererseits um Meritokratie als Prinzip der Zuteilung von Ressourcen nach Leistung.

### **2.2.1 Egalitarismus**

Unter Egalitarismus versteht man eine Weltanschauung, die Gerechtigkeit in der Herstellung von Gleichheit zwischen den Menschen gegeben sieht. Der Gleichheit wird ein moralischer Selbstzweck zugeschrieben, sie hat intrinsischen Wert. I.d.R. stehen dabei Lebensaussichten von Personen im Mittelpunkt, also ihre Möglichkeiten, gut zu leben. Diese werden z.B. spezifiziert als „Ressourcen oder Grundgüter, als Freiheit, Gelegenheit, Zugang, Befähigung etc. zu Wohlergehen“ (Krebs 2000: 11).

Das Prinzip wird dadurch beschnitten, dass es sich ausschließlich auf unverdiente Lebensaussichten bezieht. Gleichheit soll nur herrschen in Bezug auf Lebensaussichten, an denen

eine betroffene Person keine Schuld trägt. Eine Schuld, im positiven wie im negativen Sinne (also verschuldet wie verdient) liegt dann vor, wenn ein Effekt auf einer Entscheidung der jeweiligen Person beruht. Das Merkmal Begabung darf z.B. nicht zu höheren oder niedrigeren Lebensaussichten führen, da eine entsprechende Ungleichbehandlung nicht auf einer Entscheidung der betroffenen Menschen, sondern auf einer Zufälligkeit beruht (Brighouse 2000). Verteilungsgerechtigkeit muss deshalb absichtssensitiv sein, sie muss also die Entscheidungen, die Absichten von Betroffenen berücksichtigen. Sie darf nicht ausstattungssensitiv sein, also ungleiche Voraussetzungen berücksichtigen – selbst dann nicht, wenn diese, wie z.B. Begabung, von den Personen ‚mitgebracht‘ werden (Dworkin 1981).

Im Egalitarismus wird dem Gleichheitsprinzip i.d.R. das Wohlfahrtsprinzip zur Seite gestellt. Demnach hat auch Wohlfahrt einen Eigenwert. Gerechtigkeit darf also nicht dadurch geschaffen werden, dass besser gestellte Personen schlechter gestellt werden um somit die Gleichheit zu erhöhen. Stattdessen werden Abstriche bei der Gleichheit hingenommen, wenn dadurch die Lebensqualität für alle erhöht werden kann. Das Gleichheitsprinzip wird somit zum Differenzprinzip abgemildert.

Der Egalitarismus kombiniert in der Regel, als pluralistischer Glücksegalitarismus, ein Gleichheitsprinzip bezüglich unverdienter Lebensaussichten mit einem Wohlfahrtsprinzip und nimmt moderaterweise im Konfliktfall ‚Gleichheit versus Wohlfahrt‘ gewisse Abstriche an Gleichheit um einer größeren Wohlfahrt willen hin. (Krebs 2000: 14)

Nun ist ein solches Verständnis von Gerechtigkeit weder selbstverständlich noch frei von Widersprüchen und wurde von Philosophen wie Michael Walzer, Harry Frankfurt oder Avishai Margalit (in Krebs 2000) aus unterschiedlichen Gründen kritisiert. Im Folgenden sollen vier Einwände gegen den Egalitarismus genannt werden.

- Nebenprodukteinwand. Frankfurt sieht Gerechtigkeit nicht dann gegeben, wenn alle Menschen das Gleiche haben, sondern wenn für jeden menschenwürdige Lebensbedingungen gegeben sind. Diese werden an Kriterien wie Nahrung, politischer Autonomie oder Gesundheitsversorgung festgemacht. „Es kommt darauf an, ob Menschen ein gutes Leben führen, und nicht, wie deren Leben relativ zu dem Leben anderer steht“ (Frankfurt 2000: 41). Dem Egalitarismus wird der Vorwurf gemacht, dieses Minimum nicht zum zentralen Merkmal von Gerechtigkeit zu machen, sondern es nur als Nebenprodukt der Gleichheit aller Menschen zu ermöglichen. Der relative Anspruch des Egalitarismus wird dabei von Frankfurter also durch Mindestanforderungen ersetzt. Doch auch bei ihm spielt der Vergleich eine, wenn auch nachgeordnete, Rolle. Denn in Mangelsituationen, in denen nicht jeder Mensch in Würde leben kann, stellt sich die Frage einer Rangordnung der Bedürftigkeit. Dabei bekommen zuerst diejenigen Unterstützung, die am wenigsten haben. Der Vergleich

dient hier also der Herstellung geforderter Mindeststandards und hat keinen intrinsischen Wert.

- **Inhumanität.** Der Egalitarismus sieht Gleichheit unverdienter Lebensaussichten vor. Die Betonung beim Vorwurf der Inhumanität liegt auf „unverdient“. Denn für Menschen, die an ihrer Not selbst Schuld sind, gibt es keinen Anspruch auf Unterstützung. Eine Festlegung auf Mindestansprüche würde diesem Problem abhelfen. Dies würde jedoch bedeuten, einen absoluten Gerechtigkeitsanspruch in den Egalitarismus zu integrieren. Außerdem ergibt sich das Problem der Bevormundung. Wenn der Staat sich anmaßt, zu entscheiden, ob eine Notsituation selbstverschuldet ist oder nicht, kommt dies einer Entmündigung der Bürger gleich. Die Frage der Selbstverschuldung wäre darüber hinaus nicht immer beantwortbar. (Anderson 2000: 117ff)
- **Komplexitätsreduktion.** Walzer (2000) wirft dem Egalitarismus vor, eine hoch komplexe Gerechtigkeitskultur auf unzulässige Weise auf zwei einfache Prinzipien (Gleichheitsprinzip und Prinzip der Wohlfahrtssteigerung) zu reduzieren. Seiner Meinung nach dürfen andere Prinzipien der Verteilung, wie z.B. das Verdienstprinzip, das Prinzip der Anerkennung von Leistung oder das Qualifikationsprinzip, nicht vernachlässigt werden. Je mehr andere Prinzipien aber berücksichtigt werden, desto weiter wird das Gleichheitsprinzip in den Hintergrund gedrängt. Außerdem sind viele dieser zusätzlichen Prinzipien, die es zu berücksichtigen gilt, selbst problembehaftet. Wenn z.B. Verdienst anerkannt werden soll, so stellt sich die Frage, welcher Teil einer Leistung (etwa durch Anstrengung) verdient ist, und welcher Teil (etwa durch Begabung) nicht verdient ist.
- **Nichtrealisierbarkeit.** Der vierte Einwand gegen den Egalitarismus setzt bei der Frage nach der Machbarkeit umfassender Gleichheit an. Einerseits ist zur Eindämmung einer Ungleichheit immer eine Instanz notwendig, die das Potential für neue Ungleichheiten in sich trägt. Andererseits stellt sich die Frage, welches Gewicht beeinflussbaren (Un-)Gleichheiten zukommt, wenn man die unendliche Vielfalt möglicher Ungleichheiten bedenkt.

Ein früher Tod, ein vorzeitiges Altern, eine schleichende Krankheit, ein schwieriges Kind, ein Partner, der die Liebe nicht erwidert, ein falscher Beruf, ein Versagen vor den eigenen Ansprüchen, ein Zerfall der politischen Kultur um einen herum etc. Angesichts dessen scheint schon der Versuch einer flächendeckenden Egalisierung wie ein Sandkastenspiel oder eine realitätsfremde Anmaßung. (Krebs 2000: 30)

Die genannten Einwände legen nahe, der Gleichheit im Kontext von Gerechtigkeit andere Rollen zuzuweisen. Dazu drei Beispiele (Krebs 2000: 32).

- **„Gleichheit als Nebenprodukt“:** Bei der Erfüllung von Mindeststandards wird als Nebenprodukt Gleichheit in dem Sinne geschaffen, dass alle Menschen darin gleich sind, dass sie über ein bestimmtes Mindestmaß an Geld, politischer Mitbestimmung, individueller Freiheit etc. verfügen.

- ‚Gleichheit als ein Verteilungskriterium unter Anderen‘: Dabei wird die Monopolstellung des Gleichheitsprinzips von einem Pluralismus von Prinzipien abgelöst. Diese Vorstellung bildet die gesellschaftlich praktizierte Vielfalt von Verteilungsprinzipien besser ab als ein reiner Egalitarismus.
- ‚Gleichheit als Vorbedingung‘: Bestimmte Mindeststandards sind nicht erfüllbar, solange in bestimmten Bereichen zu große Ungleichheit herrscht. Soziale Zugehörigkeit z.B. kann durch extrem ungleich verteilte Ressourcen gefährdet werden.

In starkem Kontrast zum Egalitarismus soll im Folgenden die Meritokratie dargestellt werden.

### 2.2.2 Meritokratie

Die Meritokratie ist eine Gesellschaftsform, bei der Positionen aufgrund von Leistung vergeben werden. Im Unterschied zum Egalitarismus ist nicht Gleichheit, sondern Unterschiedlichkeit das Ideal, und zwar in Form einer ungleichen Verteilung von Positionen, Ressourcen oder Zertifikaten nach dem Merkmal individueller Leistung. Dabei wird vorausgesetzt, dass die jeweilige Leistung das Ergebnis naturgegebener Begabungsunterschiede ist und nicht gesellschaftlich produziert wurde. Gerecht ist ein Bildungssystem in der Meritokratie dann, wenn es unabhängig von Herkunft, Ressourcen, Status etc. nur die individuelle Leistung berücksichtigt. Diese Form der Ungleichheit, die bildungsbasierte Allokation, wird als gerecht und notwendig betrachtet, angesichts der Herausforderungen moderner arbeitsteiliger Gesellschaften.

The post-industrial society, in its initial logic, is a meritocracy [...] based on technical skill and higher education. Without those achievements one cannot fulfil the requirements of the new social division of labour which is a feature of that society. (Bell 1994: 695)

Die bildungsbasierte Allokation steht demnach im Dienste gesellschaftlicher Effizienzsteigerung. Solga (2005: 24ff) formuliert einige Einwände gegen das meritokratische Gesellschaftsmodell.

- Soziale Unterschiede werden im meritokratischen Leitbild damit gerechtfertigt, dass sie auf naturgegebenen Begabungsunterschieden beruhen. Demnach soll der soziale Status einer Person kausale Folge von biologischer Begabung, nicht jedoch von sozialer Herkunft sein. Damit stellt sich jedoch das Problem, beide Einflussgrößen voneinander zu trennen. Schon Rousseau hat die interdependente Verbindung zwischen biologischer Geburt und sozialem Einfluss betont: „Es ist kein kleines Unternehmen, in der wirklichen Natur des Menschen das Ursprüngliche von dem Künstlichen zu unterscheiden, um einen Zustand zu ergründen, der nicht mehr zu finden, vielleicht niemals da gewesen ist“ (Rousseau et al. 2000: 87).
- Mit der Annahme einer natürlichen Fundierung sozialer Ungleichheit wird verschleiert, dass es sich bei Begabung um eine soziale Konstruktion und nicht um eine

natürliche Kategorie handelt. Was als Begabung anerkannt wird, ist schließlich das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und keinesfalls frei von normativen Entscheidungen.

- Ungleichheit nach dem Kriterium der natürlichen Begabung wird als gerecht bezeichnet. Wenn die Begabung aber angeboren ist, was kann die jeweilige Person dann dafür? Es stellt sich deshalb die Frage, ob statt Begabung nicht Anstrengung das entscheidende Kriterium sein müsste und ob es möglich ist, beide Merkmale voneinander zu trennen.
- Bourdieu und Passeron merken an, dass zwischen der meritokratischen Ideologie und der gesellschaftlichen Realität streng zu unterscheiden ist. Besonders an einer Unabhängigkeit der Zuteilung von Ressourcen und Zertifikaten von sozialer Herkunft sind Zweifel angebracht. Schließlich werden Bildungszertifikate aufgrund von Lernleistungen vergeben, die nicht ausschließlich in der Schule, sondern auch zu Hause, also unter dem direkten Einfluss der Eltern erbracht wurden. Diesem Einfluss können und sollen die Kinder nicht entzogen werden. Im Gegenteil wird von Lehrerinnen<sup>3</sup> erwartet, dass sie ihrem Erziehungsauftrag in Kooperation mit den Eltern gerecht werden. Ein kindliches Lernen frei vom Einfluss der sozialen Herkunft ist durch die Vermittlerrolle der Eltern nicht möglich. Wenig überraschend bescheinigen internationale Leistungsvergleichsstudien allen Ländern einen deutlichen Zusammenhang zwischen Schulleistung und sozialer Herkunft (vgl. Kap. 3).

## 2.3 Zwischenfazit

Die Erörterung unterschiedlicher Diskriminierungsbegriffe hat zu der Frage geführt, was unter einer Gerechtigkeit zu verstehen ist, die durch die Abschaffung von Diskriminierung erreicht werden soll. Gerechtigkeit im Sinne des Egalitarismus hat sich als hoch problematisches Ideal herausgestellt. Es ist nicht umfassend umsetzbar und widerspricht den Erfordernissen einer arbeitsteiligen Gesellschaft. Einen Gerechtigkeitsbegriff, der den Funktionserfordernissen moderner, arbeitsteiliger Gesellschaften entspricht, finden wir hingegen in der Meritokratie, in der eine Zuteilung von Ressourcen und Positionen entsprechend der jeweiligen Begabung stattfinden soll. Doch natürliche Begabung ist nicht direkt messbar und die Leistung, die stellvertretend gemessen wird, ist ebenso das Produkt des familiären Umfelds wie der Begabung. Zwangsläufig schlägt sich das Merkmal der Herkunft deshalb im Bildungserfolg und somit auch in den Lebenschancen nieder.

---

3. Der Einfachheit halber verwende ich ausschließlich die weibliche Form, es sind aber immer Frauen und Männer gemeint.

Während also der Gerechtigkeitsbegriff der Meritokratie zu kurz greift, ist Gerechtigkeit im egalitaristischen Sinne nicht umsetzbar. Gerechtigkeit soll deshalb im Rahmen dieser Arbeit vereinfacht als Zustand verstanden werden, in dem die Lebenschancen eines Menschen nicht in direktem Zusammenhang mit seiner Herkunft steht. Dabei handelt es sich um einen Idealzustand, der in keiner Gesellschaft vollständig erreicht werden kann, an den aber eine Annäherung möglich ist. Hier kommt den Bildungssystemen eine große Herausforderung zu. Sie tragen nicht nur die Verantwortung für den Lernprozess der Edukanten, sondern haben auch die Definitionsmacht von Leistung.

Bildungseinrichtungen haben damit als Gatekeeper eine Monopolstellung in der Verteilung von Lebenschance (auf individueller Ebene) und in der Reproduktion oder in Veränderungen sozialer Ungleichheiten (auf der gesellschaftlicher Ebene). (Solga 2005: 31)

Bildungssysteme müssen sich deshalb daran messen lassen, wie stark die Bildungsbeteiligung und die Leistung von Schülerinnen von deren Herkunft abhängt, wie groß also das Ausmaß institutioneller Diskriminierung im Gegensatz zur Gerechtigkeit ist. Schulen und Schulsysteme haben einerseits die Aufgabe, Zertifikate streng nach Leistung und nicht nach Herkunft zu vergeben. Hierfür wird in Schulleistungsstudien der Begriff der sekundären sozialen (Un-)Gleichheit verwendet. Sie haben zweitens die Aufgabe, die Abhängigkeit der Leistung von der Herkunft – die primäre soziale Ungleichheit – zu reduzieren. Diese Begriffe sollen im Folgenden Kapitel näher erläutert und die entsprechenden Befunde referiert werden.

## **3. Empirische Befunde zur Bildungsbenachteiligung**

In diesem Kapitel möchte ich empirische Befunde zur Bildungsbenachteiligung im deutschen Bildungssystem darstellen. Die Daten internationaler Leistungsvergleichsstudien sind dabei ebenso bedeutend, wie die des Bundesamtes für Statistik. Sie geben Aufschluss über das Ausmaß institutioneller Diskriminierung von Schülerinnen aufgrund ihrer sozialen Herkunft und ihres Migrationshintergrunds. Die quantitativen Daten lassen jedoch nur vorsichtige Vermutungen darüber zu, welche Mechanismen zu den gemessenen Bildungsbenachteiligungen geführt haben. Abschließend sollen deshalb die Ergebnisse einer qualitativen Studie dargestellt werden, die ihren Fokus auf diese Mechanismen gelegt hat (Gomolla & Radtke 2002). In Kapitel 3.1 werde ich darstellen, welche Daten aus Leistungsvergleichsstudien und Bildungsstatistiken für die institutionelle Diskriminierung in einem Bildungssystem relevant sind. Dann werde ich in den Kapiteln 3.2–3.5 die gewonnenen Daten referieren und in Kapitel 3.6 die Ergebnisse der qualitativen Studie von Gomolla/Radtke darstellen. In Kapitel 3.7 fasse ich die zentralen Befunde zusammen.

### **3.1 Quantitative Daten zu institutioneller Diskriminierung**

Wer die Veröffentlichungen von TIMSS, PISA, IGLU oder dem Bundesamt für Statistik liest, dem wird zunächst auffallen, dass zwar Daten zur Bildungsbenachteiligung dargestellt werden, die Autorinnen die Begriffe Bildungsbenachteiligung oder Diskriminierung vermeiden. Stattdessen wird nach Breen und Goldthorpe von primärer und sekundärer sozialer Ungleichheit gesprochen (Baumert & Schümer 2002, S. 163f).

Unter primärer sozialer Ungleichheit werden Unterschiede in den Kompetenzen verstanden, die bis zum Messzeitpunkt erworben wurden und sich nun in den Kompetenzwerten niederschlagen. Wenn also Schülerinnen aus niedrigen sozialen Schichten im Durchschnitt schlechtere Leistungen erbringen als Schülerinnen aus höheren sozialen Schichten, liegt eine primäre soziale Ungleichheit vor. Primäre soziale Ungleichheit bezeichnet also die Abhängigkeit der Leistung von der Herkunft. Sekundäre soziale Ungleichheit hingegen bezeichnet die unterschiedliche Bildungsbeteiligung bei gleicher Leistung. Wenn Schülerinnen aus niedrigen Sozialschichten bei gleicher Leistung mit geringerer Wahrscheinlichkeit das Gymnasium besuchen als Schülerinnen aus höheren Sozialschichten, liegt eine sekundäre soziale Ungleichheit vor. Bei beiden Formen sozialer Ungleichheit handelt es sich entsprechend dem Typenmodell der Diskriminierung (vgl. Abb.1) um indi-



rekte institutionelle Diskriminierung. Nach Ansicht der PISA-Autorinnen gibt jedoch nur die sekundäre soziale Ungleichheit Auskunft über die Bildungsgerechtigkeit eines Schulsystems im engeren Sinne (Baumert & Schümer 2002: 164). Hier verbirgt sich ein meritokratisches Gerechtigkeitsverständnis, das von einem Schulsystem verlangt, bei gleicher Leistung die gleichen Zertifikate zu vergeben. In einer Schule werden aber nicht nur Bildungszertifikate vergeben, sondern dort findet auch ein großer Teil der Lernprozesse statt, die zu diesen Zertifikaten führen. Mit der Gestaltung dieser Lernprozesse nimmt ein Bildungssystem auch Einfluss auf die Bedeutung der Herkunft für den Lernerfolg, beeinflusst also auch entscheidend die primäre soziale Ungleichheit. Primäre und sekundäre soziale Ungleichheit müssen deshalb gleichermaßen als Maß für die institutionelle Diskriminierung eines Bildungssystems gelten. Ich werde deshalb die Daten zum Zusammenhang von Herkunft und Leistung (primäre soziale Ungleichheit) ebenso referieren wie jene zum Zusammenhang von Herkunft und Bildungsbeteiligung bei gleicher Leistung (sekundäre soziale Ungleichheit). Die Studien machen deutlich, dass neben der Sozial-schicht auch der Migrationshintergrund ein Diskriminierungsmerkmal darstellt. Beide Formen der Bildungsbenachteiligung werden bei TIMSS, PISA und IGLU unter dem Begriff der sozialen Ungleichheit zusammen gefasst, ich möchte die Bereiche aber unterscheiden und verwende deshalb die Begriffe soziale und migrationsspezifische Ungleichheit.

## 3.2 TIMSS

In der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) (Baumert 2000) wurden die Schulleistungen von 19-Jährigen in den Bereichen Mathematik und Naturwissenschaften im internationalen Vergleich erhoben. Soziale Herkunft und Migrationshintergrund erwiesen sich als wichtige Einflussgrößen auf die gemessenen Schulleistungen. Insbesondere die Gebrauchssprache in der Familie erwies sich als leistungsbestimmender Faktor, der auch entscheidend für die besuchte Schulart ist. Die quantitativen Ergebnisse möchte ich an dieser Stelle jedoch nicht detailliert darstellen, da sie sehr viel weniger belastbar sind, als die wenig später veröffentlichten ersten Ergebnisse des Programme for International Student Assessment (PISA). Der sozioökonomische Hintergrund sowie der Migrationshintergrund wurden bei TIMSS weniger umfangreich erhoben und die Interpretation der Daten fiel entsprechend vorsichtig und knapp aus. Auch die vorselektierte Stichprobe schränkt die Belastbarkeit der Ergebnisse ein. So halten sich im Alter von 19 Jahren überwiegend Jugendliche in Bildungseinrichtungen auf, die einen höheren Bildungsabschluss oder eine Berufsausbildung anstreben – nur wenige von ihnen erreichen keinen Bildungsabschluss. Für belastbare Aussagen über die quantitative Bedeutung von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund verweise ich deshalb auf die Ergebnisse der

PISA-Studien. Maßgebend an der TIMS-Studie war jedoch die Verwendung der Variable „Migrationshintergrund“, die die bloße Erfassung der Staatsbürgerschaft ablöste und es ermöglichte, differenziertere Aussagen über benachteiligte Gruppen und das Ausmaß der Bildungsbenachteiligung zu machen. Hier wurde eine wichtige Vorarbeit für die Erfassung im Rahmen von PISA geleistet.

### 3.3 PISA

Im Rahmen des „Programme for International Student Assessment“ (PISA) (Baumert 2001) werden in über 30 Ländern repräsentative Stichproben von 15-Jährigen einem Leistungstest in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften unterzogen. Eine Wiederholung findet im 3-Jahrs-Rhythmus mit wechselnden Schwerpunkten statt. Im Schwerpunktbereich Lesen belegte Deutschland bei PISA 2001 auf der Gesamtskala den 20. Rangplatz bei 31 Teilnehmerländern und zählte somit zum unteren Drittel. Dieses schlechte Abschneiden galt als niederschmetternder Befund, insbesondere da im unteren Drittel überwiegend wirtschaftlich schwach entwickelte Länder Süd- und Osteuropas sowie Entwicklungsländer Lateinamerikas platziert waren. Für die vorliegende Arbeit sind aber weniger die Mittelwerte als die Streuungen der Leistungen interessant, die als Indiz für Bildungsbenachteiligung gelten können, geben sie doch die Leistungsdifferenz zwischen den besten und den schlechtesten Schülerinnen wieder. Von größter Bedeutung ist der Zusammenhang zwischen Herkunft (Migrationshintergrund und Sozialschicht) und Leistung der Schülerinnen. Er kann als Maß für primäre soziale und migrationsspezifische Ungleichheit gelten. Ein hoher Zusammenhang zwischen Herkunft und Leistung wird dabei auf ein hohes Maß an Ungleichbehandlung in den Bildungswegen zurückgeführt, was zu der Unterschiedlichkeit in den Leistungen führt. Auch sekundäre soziale und migrationsspezifische Ungleichheit, verstanden als Ungleichbehandlung trotz gleicher Leistung, ist in Rahmen von PISA feststellbar, z.B. bei einer Untersuchung, ob Jugendliche sich trotz gleicher Leistung aufgrund ihrer Herkunft auf verschiedenen Schularten befinden.

Der Migrationshintergrund wird mittels Schüler- und Elternfragebögen festgestellt. Er ergibt sich aus dem Geburtsland der befragten Schülerin, dem ihrer Eltern und Großeltern. Die Sozialschicht wird mit Hilfe eines umfangreichen Fragenkatalogs zur sozialen Stellung der Familie festgestellt. Dabei werden sieben soziale Klassen (nach Erikson,

Goldthorpe und Portocarero) unterschieden.<sup>4</sup> Außerdem ist eine Einteilung nach dem sozioökonomischen Index (ISEI) möglich.

Damit liegt eine umfangreiche Datenbasis für Regressionsanalysen vor, mit Hilfe derer die Abhängigkeit der Schülerleistungen von sozialer Herkunft oder Migrationshintergrund im internationalen Vergleich ermittelt werden kann. Neben der sozialen Herkunft ist der Migrationshintergrund als Einflussgröße auf Schülerinnenleistungen deshalb von besonderer Bedeutung, weil 27% der Jugendlichen, die in den alten Bundesländern an PISA teilgenommen haben, aus Familien stammen, in denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde. Sie haben zwar einen unmittelbaren Migrationshintergrund, haben aber meistens (zu ca. 70%) während ihrer kompletten Pflichtschulzeit das Schulsystem in Deutschland besucht (Baumert & Schümer 2001, S. 346).

### 3.3.1 Sekundäre soziale Ungleichheit in PISA 2000

Regressionsanalysen zum Zusammenhang von sozialer Herkunft und besuchter Schulart haben ergeben, dass nach der Primarstufe schichtspezifisch selektiert wird. Die folgende Abbildung stellt diesen Zusammenhang dar.

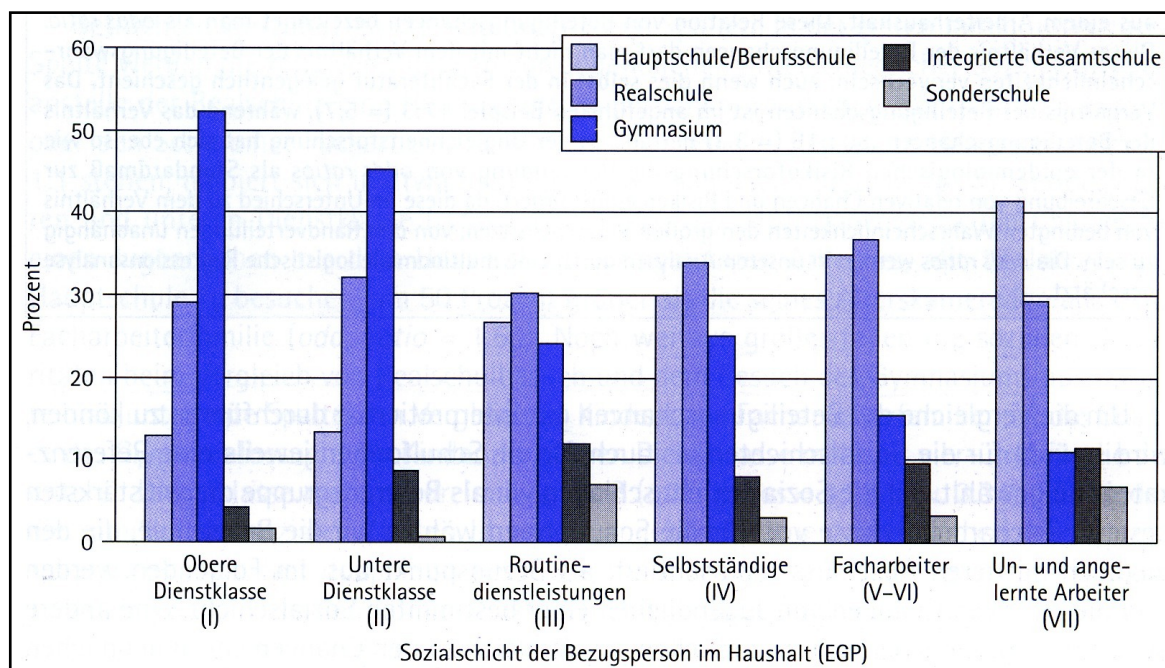


Abbildung 2: 15-Jährige nach Sozialschicht und Bildungsgang (Baumert et al 2001, S. 355)

4. Diese sind (1) die obere Dienstklasse (z.B. höhere Beamte), (2) die untere Dienstklasse (z.B. Angehörige des Mittleren Managements), (3) Routinedienstleistungen in Handel und Verwaltung (z.B. Verkaufstätigkeiten), (4) Selbstständige und selbstständige Landwirtinnen, (5) Facharbeiterinnen und Arbeiterinnen mit Leitungsfunktionen sowie Angestellte in manuellen Berufen (z.B. Meisterinnen) und schließlich (6) Un- und angelernte Arbeiterinnen sowie Landarbeiterinnen.

Während über 50% der Jugendlichen der obersten Sozialschicht das Gymnasium besuchen, sind es bei der untersten Sozialschicht kaum mehr als 10%. Umgekehrt verhält es sich bei dem Besuch der Haupt- oder Berufsschule. Während die oberste Sozialschicht hier mit etwas mehr als 10% vertreten ist, kommt die unterste Sozialschicht auf über 40%.

Die relative Chance von Jugendlichen unterschiedlicher Schichten, eine bestimmte Schulart zu besuchen, wird in odds ratios<sup>5</sup> in der folgenden Abbildung übersichtlich dargestellt.

Sozialschicht der Bezugsperson im Haushalt <sup>2</sup> (EGP)	Bildungsgang (Referenz: Realschule; Referenz für die Sonderschule: Hauptschule)									
	Hauptschule Modell <sup>3</sup>			Gymnasium Modell <sup>3</sup>			Integrierte Gesamtschule Modell <sup>3</sup>			Sonderschule Modell <sup>3</sup>
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I
Obere Dienstklasse (I)	.49	.55	.71	4.28	3.40	2.96	.56	.61	.64	ns
Untere Dienstklasse (II)	.46	.54	.62	3.34	2.75	2.38	ns	ns	ns	
Routinedienstleistungen (III)	ns	ns	ns	1.80	1.83	1.79	ns	ns	ns	ns
Selbstständige (IV)	ns	ns	ns	1.87	1.79	1.61	ns	ns	ns	
Facharbeiter (V, VI)	Referenzklasse (odds = 1)									
Un- und angelernte Arbeiter (VII)	1.50	1.33	ns	ns	ns	ns	1.51	1.52	1.42	1.70

<sup>1</sup> Nur statistisch signifikante Befunde ausgewiesen.

<sup>2</sup> Angabe für den Vater oder, wenn diese fehlt, für die Mutter bzw. deren Ersatzperson; fehlende Angaben für 3,1 Prozent der Familien imputiert (siehe Abschnitt 8.2).

<sup>3</sup> Modell I: Ohne Kontrolle von Kovariaten; Modell II: Kontrolle von kognitiven Grundfähigkeiten; Modell III: Kontrolle von kognitiven Grundfähigkeiten und Lesekompetenz.

Tabelle 1: Relative Chance des Sekundarschulbesuchs in Abhängigkeit von der Sozialschichtzugehörigkeit (Verhältnisse der Beteiligungschancen [odds ratios]) (Baumert et al 2001, S. 357)

Demnach ist die Wahrscheinlichkeit für einen Hauptschulbesuch für Jugendliche aus der untersten Sozialschicht drei Mal höher als für Jugendliche aus der obersten Sozialschicht (erste Spalte). Für den Besuch eines Gymnasiums zeigt sich ein noch drastischeres Bild: Die oberste Sozialschicht ist hier über vier mal stärker vertreten als Jugendliche der untersten beiden Klassen. Es ergibt sich ein Bild umfassender schichtabhängiger Verteilung von Jugendlichen auf die Schularten, die auf eine drastische soziale Ungleichheit

5. „Beteiligungschancen werden in ganzzahligen Verhältnissen ausgedrückt. So beträgt zum Beispiel die Chance eines Jugendlichen aus einem Facharbeiterhaushalt, ein Gymnasium anstelle einer anderen Schulform zu besuchen, ungefähr 3:17. Auf drei Gymnasiasten kommen 17 Besucher anderer Schulformen. Diese Beteiligungschancen sind das Äquivalent des Verhältnisses der Wahrscheinlichkeit und Gegenwahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs. Dieses Verhältnis wird üblicherweise mit dem englischen Begriff odds bezeichnet. [...] Für Jugendliche, die aus Familien der oberen Dienstklasse stammen, betragen die Chancen, ein Gymnasium statt einer anderen Schulform zu besuchen, in etwa 1:1. Setzt man die beiden Beteiligungschancen (odds) zueinander ins Verhältnis (indem man mit dem Kehrwert multipliziert), sieht man, dass die Chancen des Gymnasialbesuchs für den Jugendlichen aus der Familie der oberen Dienstklasse 5.7-mal so hoch sind wie die Beteiligungschancen des Jugendlichen aus einem Arbeiterhaushalt. Diese Relation von Beteiligungschancen bezeichnet man als odds ratios.“ (Baumert & Schümer 2001, S. 356)

hinweist. Für eine Einschätzung sekundärer sozialer Ungleichheit stellt sich die Frage, ob die Schichtabhängige Verteilung auf Schularten durch entsprechende Leistungsdifferenzen gedeckt ist. Haben Jugendliche aus niedrigen Sozialschichten auch bei gleicher Leistung schlechtere Chancen auf einen Gymnasialbesuch? Zur Beantwortung dieser Frage wurden kognitive Grundfähigkeiten und Lesekompetenz kontrolliert (Modell III). Bei gleicher Leistung sind die Unterschiede zwar geringer, bleiben aber überwiegend signifikant. Für eine Jugendliche aus der obersten Dienstklasse ist demnach der Besuch eines Gymnasiums selbst bei gleichen kognitiven Grundfähigkeiten und gleicher Lesekompetenz um ein dreifaches höher als bei einer Jugendlichen aus der Klasse der Facharbeiter. Gleichzeitig ist für sie die Wahrscheinlichkeit, eine Hauptschule besuchen zu müssen, um fast ein Drittel geringer. Jugendliche aus niedrigen sozialen Schichten werden also auch bei gleichen Leistungen bei einer Zuweisung auf die Schularten benachteiligt – es liegt also eine deutliche sekundäre soziale Ungleichheit vor.

PISA konnte durch eine Untersuchung der Rückstellungsquote bei der Einschulung belegen, dass soziale Ungleichheiten bereits beim Schuleintritt produziert werden. In einer Regressionsanalyse wurde das relative Risiko einer Rückstellung für die einzelnen Sozialschichten ermittelt (Baumert & Schümer 2001, S. 358). Demnach ist das Risiko bei Jugendlichen aus der Schicht der Facharbeiter etwa doppelt so hoch wie bei Jugendlichen aus der oberen Dienstklasse. Aussagen über sekundäre soziale Ungleichheit sind hier leider nicht möglich, da dazu eine Kontrolle der Leistungsmerkmale nötig wäre. Diese liegen für den Zeitpunkt der Einschulung aber nicht vor. Baumert/Schümer gehen davon aus, dass sich die an den Gelenkstellen von Bildungslaufbahnen (Einschulung in die Primarstufe und Rückstellung sowie Überweisung auf die Sekundarstufen) auftretenden Ungleichheiten über die Bildungskarrieren hinweg addieren und so am Ende der Pflichtschulzeit schließlich die gemessenen Ungleichheiten ergeben.

Bei den sozial ungleich verteilten Chancen, eine Hauptschule anstelle einer Realschule zu besuchen, scheinen Leistungsgesichtspunkte eine geringe Rolle zu spielen. [...] Den Eltern höherer sozialer Schichten scheint es offenbar, auch bei gleich schwacher Leistung ihrer Kinder, häufiger zu gelingen, die Hauptschule zu vermeiden. (Baumert & Schümer 2001: 359)

### **3.3.2 Primäre soziale Ungleichheit in PISA 2000**

Auch der Zusammenhang zwischen Schülerleistung und Herkunft wird bei PISA überprüft. Er gibt Aufschluss auf das Ausmaß der primären sozialen Ungleichheit und kann als Maß dafür gelten, wie hoch die Förderungswirkung eines Schulsystems ist. Interessant ist hier insbesondere das schichtspezifische Leistungsspektrum, das mit Perzentilbändern dargestellt wird. Schichtspezifische Differenzen können mit dieser Darstellungsform in geeigneter Weise visualisiert werden. Der mittlere Bereich gibt den Mittelwert der Leis-



tung an, die Bandbreite gibt die Leistungsstreuung wieder und die äußeren Enden geben Aufschluss auf die Leistungswerte der besten (rechts) und schlechtesten (links) Schülerinnen der jeweiligen Schicht.

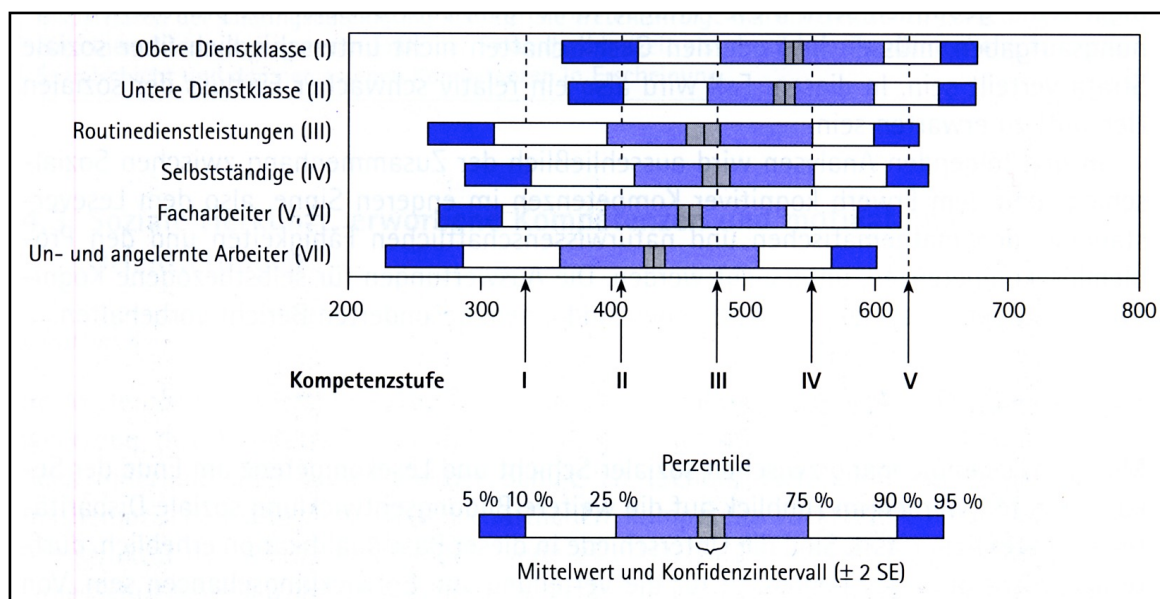


Abbildung 3: Verteilung der Lesekompetenz innerhalb der Sozialschicht (Perzentilbänder und Kompetenzstufen im internationalen Test) (Baumert et al 2001, S. 362)

Die Schichtzugehörigkeit erklärt bei PISA 2000 13% der Leseleistung und macht zwischen den Mittelwerten der obersten und untersten sozialen Schicht rund 100 Punkte bzw. eine Standardabweichung aus. Dieser Unterschied entspricht etwa dem Lernzuwachs von zwei Schuljahren. Eine niedrigere soziale Schicht bringt aber nicht nur deutlich niedrigere Durchschnittsleistungen hervor, sondern auch eine breitere Streuung. Die Perzentilbänder machen auch deutlich, dass überwiegend Jugendliche der unteren Sozialschichten eine Leseleistung der Kompetenzstufen 1 und 2 aufweisen, also zu den schwachen und sehr schwachen Leserinnen zählen.

Ein starker Einfluss der Herkunft auf die Leistung konnte auch im Bereich Mathematik und Naturwissenschaften festgestellt werden. Vermutungen, dass die geringere Sprachabhängigkeit der Mathematikinhalte zu einer geringeren Koppelung der Leistungswerte mit der sozialen Herkunft führt, konnten nicht bestätigt werden. Dies liegt aber zumindest teilweise daran, dass die Mathematikaufgaben i.d.R. Textaufgaben – und somit sprachabhängig – waren.

Bemerkenswert ist die Feststellung, dass die Fachkompetenzen um so stärker mit der sozialen Herkunft korrelieren, je länger das entsprechende Fach in unterschiedlichen Schulformen unterrichtet wird (Baumert & Schümer 2001, S. 368). Hier scheint ein Zusammenhang zwischen der Mehrgliedrigkeit des deutschen Schulsystems und der produzierten Bildungsbenachteiligung zu bestehen.

Über die Abhängigkeit der Leistung von der sozialen Herkunft, also das Maß primärer sozialer Ungleichheit, liegt auch ein internationaler Vergleich vor (Baumert & Schümer 2001, S. 382). Dabei wurde die mittlere Lesekompetenz von Jugendlichen aus dem obersten und dem untersten Viertel der Sozialstruktur eines jeden Landes verglichen. Während das oberste Viertel der deutschen Jugendlichen im internationalen Vergleich mittlere Leistungen erzielt, liegt das unterste Viertel der Deutschen auf dem viertletzten Platz – vor Luxemburg, Mexiko und Brasilien. Im Unterschied zu Deutschland haben diese drei Länder auch bei den Jugendlichen aus dem obersten Viertel der Sozialstruktur schlechte Ergebnisse erzielt. Während deutsche Schulen also durchaus im Stande sind, ein hohes Kompetenzniveau zu vermitteln, gelingt dies nur auffallend selten bei Schülerinnen niedriger Sozialschichten. Die Leistungsdifferenz zwischen Schülerinnen der obersten und der untersten Sozialschicht ist in Deutschland größer als in allen anderen Teilnehmerländern.

### **3.3.3 Migrationsspezifische Ungleichheit in PISA 2000**

Neben der sozialen Herkunft wurde auch der Migrationshintergrund der Schülerinnen erhoben und auf Zusammenhänge mit der besuchten Schulart und den erreichten Kompetenzwerten untersucht. Unterschieden wurde dabei danach, ob beide, eines oder keines der Elternteile in Deutschland geboren wurden. Es sei hier vorweggenommen, dass der Migrationshintergrund der 15-jährigen zwar einen bedeutenden Teil ihrer Leistung und ihrer Chance auf bestimmte Schularten erklärt, der Zusammenhang aber geringer ausfällt als bei der Sozialschichtzugehörigkeit. Die folgende Abbildung stellt die Verteilung der Schülerinnen auf die unterschiedlichen Schularten in Abhängigkeit von ihrem Migrationshintergrund dar.

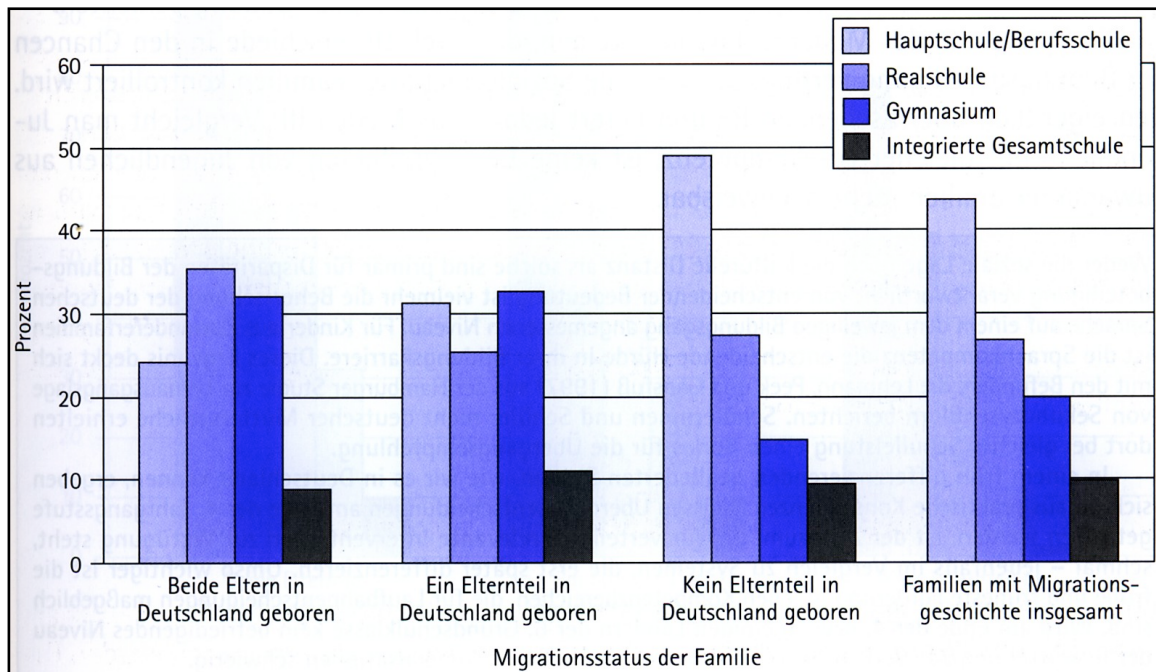


Abbildung 4: 15-Jährige nach Migrationshintergrund der Familie und Bildungsgang ohne Sonderschüler (in %) (Baumert et al 2001, S. 373)

Jugendliche ohne Migrationshintergrund besuchen deutlich öfter das Gymnasium und deutlich seltener die Hauptschule als Jugendliche, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden. Interessante und überraschende Ergebnisse liefert die Berechnung der relativen Chance der unterschiedlichen Gruppen auf den Besuch eines Gymnasiums anstatt einer Hauptschule. Die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium statt einer Hauptschule zu besuchen liegt bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund um das 4,4-fache höher, als bei Jugendlichen, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden. Wurde ein Elternteil in Deutschland geboren, ist die Wahrscheinlichkeit noch um das 3,5-fache höher. Der gleiche Effekt liegt – weniger stark – für den Besuch einer Realschule im Vergleich zur Hauptschule vor. In drei Modellrechnungen wurde der Zusammenhang von besuchter Schulart und Migrationshintergrund bei gleicher Sozialschichtzugehörigkeit (Modell 2), gleicher Lesekompetenz (Modell 3) sowie gleicher Sozialschichtzugehörigkeit und gleicher Lesekompetenz (Modell 4) ermittelt. Erwartungsgemäß reduziert sich der Einfluss des Migrationsstatus bei Kontrolle der Sozialschichtzugehörigkeit deutlich. Besonders bemerkenswert ist aber das Modell 3: Bei keiner der Schularten lässt sich bei gleicher Lesekompetenz eine signifikante Ungleichheit bei der Verteilung auf Schularten in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund feststellen. Baumert & Schümer schlussfolgern:

Für Kinder aus Zuwandererfamilien ist die Sprachkompetenz die entscheidende Hürde in ihrer Bildungskarriere. [...] Müssen Übergangsentscheidungen am Ende der 4. Jahrgangsstufe getroffen werden, ist der Zeitraum, der für verteilungsrelevante Interventionen zur Verfügung steht, schmal - jedenfalls im Vergleich zu Systemen, die erst später differenzieren. Umso wichtiger ist die frühe und früheste Förderung [...] (Baumert & Schümer 2001: 374)



Bei einer Betrachtung der erreichten Kompetenzstufen in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund fällt auf, dass eine Differenz nicht durchgängig vorliegt. Vielmehr zeigen Jugendliche, von denen ein Elternteil in Deutschland geboren wurde, ähnliche Resultate wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Sind hingegen beide Eltern im Ausland geboren worden, erreichen im Lesen nur ca. 50% die Kompetenzstufe zwei (im Vergleich zu unter 20% bei beiden anderen Gruppen). Drastische Unterschiede sind hier in allen Kompetenzstufen sichtbar.

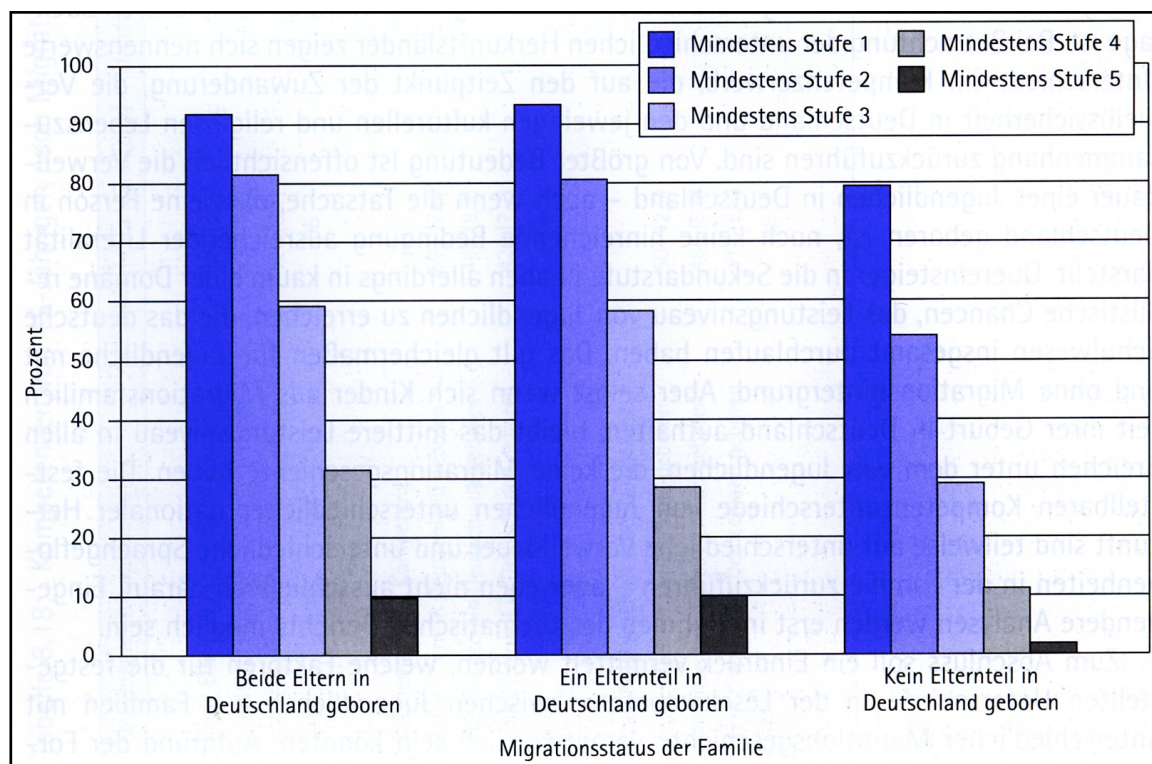


Abbildung 5: 15-Jährige nach Migrationsstatus der Familie und mindestens erreichter Kompetenzstufe im Lesen (in %) (Baumert et al. 2001: 375)

Dabei hat die Herkunft der Eltern<sup>6</sup> eine hohe Vorhersagekraft für die Leistung in allen Kompetenzbereichen. Griechisch- und italienischstämmige Schülerinnen erreichen deutliche bessere Leistungen als Schülerinnen türkischer Herkunft (Baumert et al. 2001: 378). Auch die Verweildauer in Deutschland hat entscheidenden Einfluss auf alle Kompetenzbereiche. Schülerinnen, die seit ihrer Geburt in Deutschland leben, erreichen im Durchschnitt fast das Niveau von Schülerinnen ohne Migrationshintergrund. Zuwanderer, die erst in der Sekundarstufe nach Deutschland kamen, schneiden deutlich schlechter ab. Auch die Tatsache, ob Deutsch in der Familie gesprochen wird, hat eine hohe Prognose-

6. Zum Zwecke der Vereinfachung wird in PISA nur die Vorhersagekraft der Herkunft des Vaters dargestellt.

kraft für die Leistung in allen Kompetenzbereichen. Baumert/Schümer kommen zu der Schlussfolgerung:

Nach den Befunden scheinen sich sprachliche Defizite kumulativ in Sachfächern auszuwirken, sodass Personen mit unzureichendem Leseverständnis in allen akademischen Bereichen in ihrem Kompetenzerwerb beeinträchtigt sind. (Baumert et al. 2001: 379)

Ein internationaler Vergleich der Benachteiligung von Schülerinnen mit Migrationshintergrund wird im Rahmen von PISA nur knapp dargestellt. Die Autorinnen reagieren damit auf den Umstand, dass in den Teilnehmerländern sehr unterschiedliche Formen der Migration stattfinden, die nicht quantitativ verglichen werden können. Deshalb müssen vergleichbare Gruppen von Zuwanderern gegenüber gestellt werden, was die Autorinnen am Beispiel von serbisch-, kroatisch- und bosnisch- sowie türkisch- und kurdischsprachigen Schülerinnen für die Länder Deutschland, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz tun. Es zeigt sich, dass beide Sprachgruppen die Schulsprache in Deutschland deutlich schlechter lernen als in den vier Vergleichsländern.

Auffallend ist die insgesamt günstigere Situation von Zugewanderten in Norwegen und Schweden. Auch wenn die Zuwandererfamilien an ihrer Herkunftssprache festhalten, sind sie sozial besser integriert, und ihre Kinder erreichen deutlich bessere Leseleistungen. (Baumert & Schümer 2001: 397)

### **3.3.4 PISA 2000-E**

Das allgemeinbildende Schulwesen liegt in der Zuständigkeit der Landesparlamente, entsprechend unterschiedlich sind die 16 deutschen Schulsysteme (vgl. Kap. 6.1). Das PISA-Konsortium reagierte auf diese Tatsache mit der Ergänzungsstudie PISA-E (Deutsches PISA-Konsortium 2002), die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Länder bei primärer und sekundärer sozialer Ungleichheit herausstellt und erste vorsichtige Erklärungsversuche anbietet. Die folgende Abbildung gibt die Leistungsunterschiede im Lesen zwischen 15-jährigen der obersten und untersten Sozialschichten wieder, kann also als Maß primärer sozialer Ungleichheit gelten.

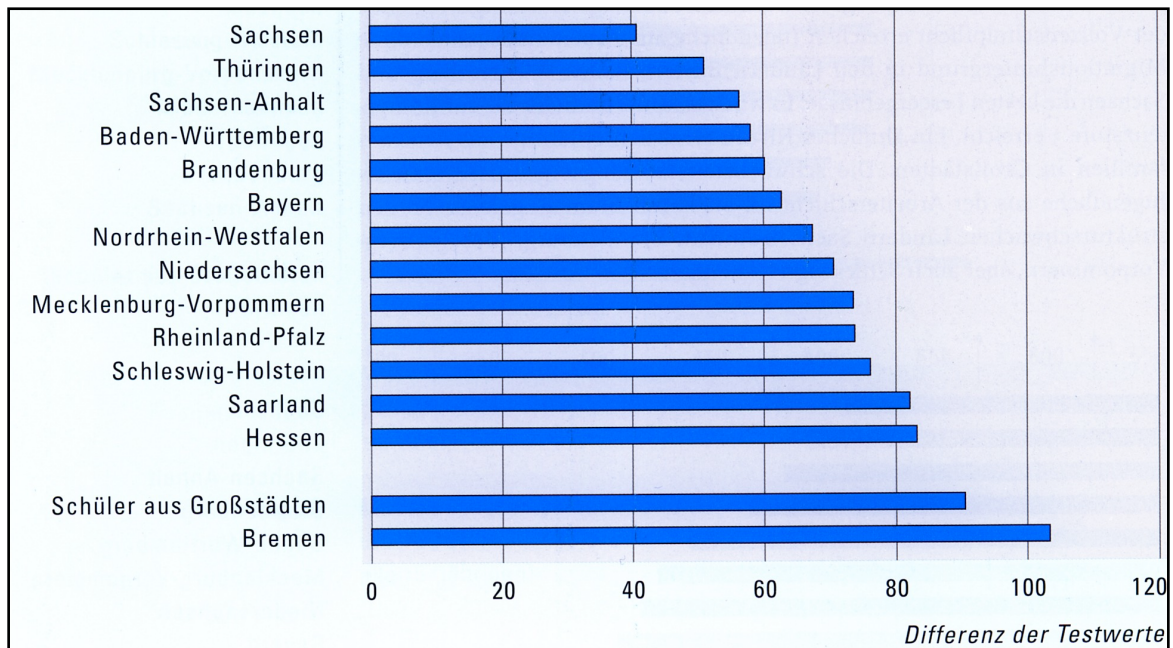


Abbildung 6: Unterschiede zwischen der Lesekompetenz von 15-Jährigen aus Familien der oberen und der unteren Dienstklasse und der Arbeiterschicht (EGP-Klassen I-II und V-VII; nur 15-Jährige, deren beide Eltern in Deutschland geboren sind) (Deutsches PISA-Konsortium 2002: 180)

Die Unterschiede sind beträchtlich, die schichtspezifische Leistungsdifferenz ist in Hessen und im Saarland doppelt so hoch wie in Sachsen. Die geringsten Leistungsdifferenzen finden sich in den neuen Bundesländern. Die Variabilität im Allgemeinen sowie das Ost-West-Gefälle im Besonderen verringern sich jedoch, wenn nur Familien ohne Migrationshintergrund berücksichtigt werden. Die unterschiedliche Migrationsstruktur scheint also ein wichtiger Einflussfaktor zu sein.

Auch der Zusammenhang zwischen Sozialschicht und Bildungsbeteiligung (gemessen an der relativen Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs in Abhängigkeit von der Sozialschicht) variiert stark zwischen den Ländern. In Deutschland insgesamt hat eine Schülerin der obersten Sozialschicht eine sechs mal höhere Chance auf den Besuch eines Gymnasiums als eine Schülerin aus den unteren Sozialschichten (Facharbeiter und leitende Arbeiter). Die Länderwerte variieren hier zwischen einer dreifachen Wahrscheinlichkeit in Sachsen und einer zehnfachen Wahrscheinlichkeit in Bayern. In den neuen Bundesländern liegt eine deutlich geringere Ungleichheit vor (odds ratio=4) als in den alten Bundesländern (odds ratio=7; ausgenommen Stadtstaaten). Großstädte fallen besonders negativ auf (odds ratio=14), ein positives Beispiel ist jedoch Bremen, das sogar einen Wert unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer erreicht (odds ratio=6) (Baumert & Schümer 2002, S. 166).<sup>7</sup>

7. Die Stadtstaaten wurden hier nicht berücksichtigt, da sie aufgrund ihrer Sozialstruktur für einen Vergleich nicht geeignet sind.

Über die jeweilige sekundäre soziale Ungleichheit geben jedoch nur Berechnungen Auskunft, die die Schülerleistung (hier: kognitive Grundfähigkeiten und Lesekompetenz) kontrollieren. Die Differenzen zwischen den Bundesländern gehen dabei erwartungsgemäß zurück, bleiben aber signifikant. Bei gleicher Leistung hat eine Schülerin der obersten Sozialschicht in Deutschland die 3-fache (statt 6-fache) Chance, ein Gymnasium zu besuchen als eine Schülerin der unteren Sozialschichten. In Sachsen sinkt der Wert bei Kontrolle der Kompetenz von 3,1 auf 2,6, in Bayern von 10,5 auf 6,2. Die größte Differenz liegt nun zwischen Brandenburg (1,7) und Schleswig-Holstein (6,5) (Baumert & Schümer 2002, S. 169). Die Länder unterscheiden sich demnach nicht nur darin, wie ungleich die Bildungsbeteiligung verschiedener Sozialschichten ist, sondern auch darin, welcher Anteil der jeweiligen sozialen Ungleichheit durch Leistung gedeckt ist. Primäre und sekundäre soziale Ungleichheiten sind in den Bundesländern unterschiedlich gewichtet.

Bei einem Vergleich der schichtabhängigen Verteilung auf Schularten ist zu berücksichtigen, dass Hauptschulen in einigen Ländern eine bedeutende Schulart darstellen, in anderen als eigenständige Schulart aber gar nicht existieren.<sup>8</sup>

Auch die Bildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund variiert beträchtlich zwischen den Bundesländern. In Gesamtdeutschland liegt die Chance auf einen mittleren oder höheren Bildungsgang bei Schülerinnen ohne Migrationshintergrund um das 1,6-fache höher als bei Schülerinnen, deren beide Eltern im Ausland geboren wurden. In den alten Bundesländern ist ihre Chance 2,5 mal so hoch (Spitzenreiter sind Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mit odds ratios=3.3) (Baumert & Schümer 2002, S. 198). Auch hier verweisen die Autorinnen auf die unterschiedliche Angebotsstruktur der Länder als ausschlaggebenden Faktor. Insbesondere Sprachkompetenz und Bildungsabschluss hängen bei Schülerinnen mit Migrationshintergrund eng zusammen. Für die höhere Bildungsbeteiligung von Schülerinnen mit Migrationshintergrund in den neuen Bundesländern machen die Autorinnen aber auch die spezifische Zuwanderung verantwortlich.

Ein Ländervergleich bringt also bedeutende Unterschiede bei primärer und sekundärer sozialer und migrationsspezifischer Ungleichheit hervor. Für ein deutliches Ost-West-Gefälle machen Baumert/Schümer im Wesentlichen zwei Faktoren verantwortlich. Dies ist einerseits die traditionell hohe Bildungsbeteiligung aller sozialen Schichten in den neuen Bundesländern, die als Erbe der DDR verstanden werden kann, und zu einer geringeren Benachteiligung niedriger Sozialschichten führt. Andererseits scheint das Bildungsangebot der Länder einen bedeutenden Unterschied auszumachen.

---

8. 70% der Varianz des relativen Hauptschulbesuchs geht auf den Unterschied zwischen alten und neuen Bundesländern zurück (Baumert & Schümer 2002: 162).

Ein wichtiger Befund aus dem internationalen Vergleich konnte im Ländervergleich bestätigt werden. Das Ausmaß der sozialen Ungleichheit und die durchschnittliche Schülerleistung variieren unabhängig voneinander. Systeme, die eine größere Gleichheit hervorbringen müssen dies nicht mit niedrigeren Durchschnittsleistungen erkaufen (Baumert & Schümer 2002, S. 185).

### **3.3.5 PISA 2003**

Mit den Ergebnissen von PISA 2003 (Prenzel et al. 2006) erhoffte man sich vielfach Aufschluss auf die Frage, ob Deutschland Lehren aus PISA 2000 gezogen hatte und sich entsprechende Maßnahmen in verbesserten Ergebnissen niederschlugen. Eine Beantwortung dieser Frage konnte die Wiederholungsstudie jedoch aus verschiedenen Gründen nicht leisten. Gemessen wurden Kompetenzen von 15-jährigen, die diese sich während ihrer gesamten Bildungsbiographie angeeignet hatten. Zwischen den Erhebungen lagen hingegen nur drei Jahre – zwischen der Veröffentlichung von PISA 2000 und der Datenerhebung von PISA 2003 nur 18 Monate. Bildungspolitische Konsequenzen aus PISA 2000 konnten sich deshalb kaum in den Daten widerspiegeln. Darüber hinaus ist ein direkter Vergleich der Daten nur sehr eingeschränkt möglich, da nur ein Teil der Aufgaben wiederholt wurden. Außerdem wurden die Rangplätze durch die Teilnahmen weiterer Länder beeinflusst. PISA 2003 darf aus diesen Gründen nicht als aussagekräftiges Instrument zur Beurteilung der Bildungspolitik in Folge von PISA 2000 missverstanden werden.

Die durchschnittlichen Leistungen im Bereich Mathematik lagen 2003 signifikant höher als 2000, Deutschland lag nunmehr im mittleren statt im unteren Bereich des internationalen Rankings. Für den Bereich Lesekompetenz konnte jedoch keine signifikante Änderung des Mittelwerts festgestellt werden. Die folgende Abbildung schlüsselt die Leistungsunterschiede zwischen PISA 2000 und 2003 nach Schularten auf. Dargestellt sind zwei (in identischer Weise wiederholten) Mathematikbereiche („Raum und Form“, „Veränderung und Beziehungen“) sowie die Bereiche Lesen und Naturwissenschaften, bei denen ein Vergleich aufgrund geänderter Aufgaben nur eingeschränkt möglich ist.

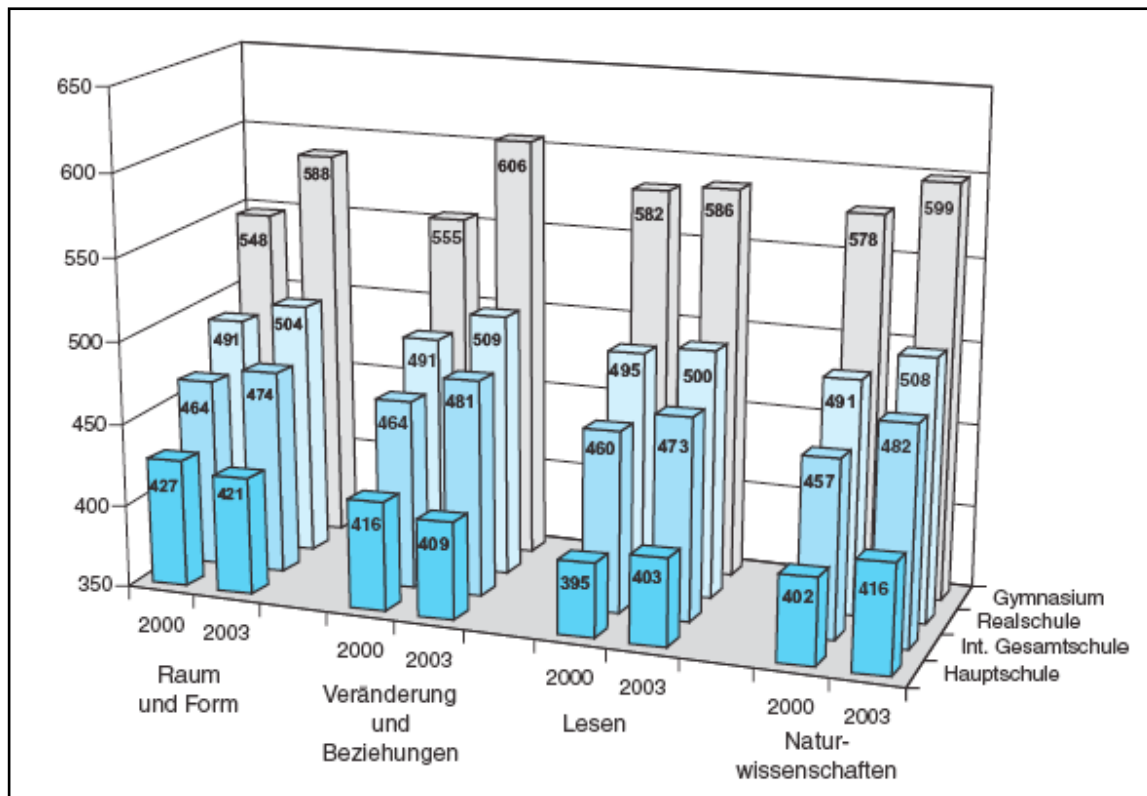


Abbildung 7: Kompetenzmittelwerte nach Schulformen im Vergleich zwischen 2000 und 2003 (Prenzel 2004, S. 31)

Es wird eine deutliche Leistungsverbesserung in Gymnasien (überwiegend signifikant), eine geringe Leistungsverbesserung in Real- und Gesamtschulen (teilweise signifikant) und eine nicht signifikante Entwicklung in der Hauptschule sichtbar. Eine Verbesserung des deutschen Rangplatzes ist also am Leistungszuwachs an Gymnasien festzumachen, die ihren Vorsprung gegenüber den Hauptschulen nochmals ausbauen konnten.

Die Datenlage zur schichtabhängigen Bildungsbeteiligung ist leider nur bedingt vergleichbar, da die Sozialschicht jeweils unterschiedlich erhoben wurde. Eine Reanalyse der Daten aus PISA 2000 hat jedoch in einzelnen Bereichen eine Vergleichbarkeit möglich gemacht – etwa bei dem Einfluss der sozialen Herkunft auf die Mathematikleistung. In beiden Studien lassen sich 23% der Mathematikleistung allein über das Merkmal der sozialen Herkunft vorhersagen (Prenzel et al. 2006), die primäre soziale Ungleichheit ist also gleichbleibend hoch.

Auch bei der Schulartzuweisung spielt die sozialer Herkunft nach wie vor eine große Rolle. Schülerinnen des ersten Quartils sozialer Herkunft<sup>9</sup> haben demnach eine etwa 9-fache Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium an Stelle einer Realschule zu besuchen, als Schülerinnen des zweiten Quartils. Schülerinnen des untersten Quartils haben eine um das

9. Gemeint sind die 25% mit der höchsten sozialen Herkunft.



0.6-fache geringere Chance. Bei Kontrolle von kognitiven und mathematischen Kompetenzen lässt sich auch diesmal auf sekundäre soziale Ungleichheit schließen. Bei gleicher Leistung haben Schülerinnen des obersten Quartils noch eine ca. 6- (statt 9-)fache Chance auf den Besuch eines Gymnasiums. Ein auffallend hoher Zusammenhang zwischen Sozialschicht und besuchter Schulart wird mit PISA 2003 also bestätigt. Auch bei gleicher Leistung findet eine Selektion nach Herkunft statt, es liegt also nach wie vor eine deutliche sekundäre soziale Ungleichheit vor.

Auch der Migrationshintergrund schlägt signifikant auf die Mathematikleistung durch. Zugewanderte Jugendliche zeigen geringere Kompetenzen als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (-49 Punkte) (Prenzel et al. 2004: 24). Jugendliche mit Migrationshintergrund, die schon in Deutschland geboren wurden, liegen aber erstaunlicherweise im Bereich Mathematik noch weiter zurück (-71 Punkte). Ein längerer Aufenthalt im deutschen Bildungssystem kompensiert anscheinend in keiner Weise die nachteilige Ausgangssituation von Migranten (Prenzel et al. 2004, S. 25). Hier scheint es sich um eine Besonderheit des deutschen Schulwesens zu handeln, denn in allen anderen Ländern erbringen Migranten bessere Leistungen, wenn sie sich bereits in zweiter Generation im Land aufhalten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine signifikante Verbesserung in Mathematik und den Naturwissenschaften dazu geführt hat, Deutschland in internationalen Rankings in das Mittelfeld zu befördern. Diese Verbesserung hat aber ausschließlich bei Schülerinnen der Realschulen und Gymnasien stattgefunden, während in den Hauptschulen keine signifikanten Veränderungen feststellbar sind. Die Leistungsdifferenz zwischen den Schularten hat sich damit nochmals verstärkt. Da schon PISA 2000 eindrücklich zeigen konnte, wie groß der Einfluss der sozialen Herkunft auf die besuchte Schulart ist, weisen die gestiegenen Leistungsdifferenzen zwischen den Schularten auf eine zunehmende soziale und migrationsspezifische Ungleichheit hin. Die Autorinnen fassen den Vergleich beider Erhebungen in Hinblick auf Bildungsbenachteiligung wie folgt zusammen:

Schießlich ist zu betonen, dass wir keine Hinweise auf eine beginnende Entkopplung von Kompetenz und Merkmalen der sozialen Herkunft finden konnten. Die Befunde gleichen denen aus dem Jahr 2000 in jeder Hinsicht. Auch hierin zeigt sich, dass die Veränderungen in den letzten drei Jahren vorwiegend auf Veränderungen bei den leistungsstarken Schülerinnen und Schülern zurückgehen, die tendenziell eher den sozial stärkeren Schichten angehören. Der Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und dem Kompetenzniveau wird daher also eher noch enger, und es besteht die Gefahr, dass die Unterschiede zwischen den sozialen Schichten noch weiter zunehmen. Eine Ausnahme bildet das Lesen. Hier zeichnet sich 2003 eine leichte Stärkung der Lesekompetenz bei den Jugendlichen aus sozioökonomisch schlechter gestellten Schichten ab. Besondere Aufmerksamkeit verdient weiterhin die Lage der Jugendlichen mit Migrationshintergrund. In PISA 2003 zeigt sich, dass aus dem Ausland zugewanderte Jugendliche höhere Kompetenzen aufweisen als Jugendliche, die in Deutschland geboren und deren Eltern aus dem Ausland zugezogen sind. Gerade die letztgenannte Gruppe von Schülerinnen und Schülern aber hat ihre gesamte Schullaufbahn

in Deutschland absolviert. Diese Jugendlichen haben hier während dieser Zeit häufig nicht die Entwicklungsbedingungen vorgefunden, die es ihnen ermöglicht hätte, die Schule mit den für die Berufsausbildung notwendigen Kompetenzen im Lesen, den Naturwissenschaften oder der Mathematik zu verlassen. (Prenzel et al. 2006: 368)

### 3.3.6 PISA 2006

Mit PISA 2006 liegt ein dritter Messzeitpunkt vor, der erstmals vorsichtige Aussagen über Trendentwicklungen ermöglicht. Auch hier ist eine Vergleichbarkeit zu den vorangegangenen Erhebungen nur bedingt möglich. Der Schwerpunkt lag diesmal auf dem Bereich Naturwissenschaften und in allen Bereichen kamen überwiegend neue Aufgaben zum Einsatz. Auch sind abermals neue Teilnehmerländer hinzugekommen.<sup>10</sup>

Bei PISA 2006 konnten erstmals deutlich verbesserte Leistungswerte für deutsche Schülerinnen berichtet werden. In den Naturwissenschaften lag Deutschland nun im oberen Drittel. Auch in den unteren Leistungsbereichen konnten Verbesserungen festgestellt werden, es wurde aber trotzdem eine auffallend breite Streuung gemessen. Im Bereich Lesen gab es ebenfalls deutliche Verbesserungen – auch im unteren Leistungsbereich. Eine Verbesserung in Mathematik wie zwischen PISA 2000 und 2003 konnte jedoch nicht erneut festgestellt werden.

Ein Vergleich der sozioökonomischen Gradienten (nach ISEI) von 2000, 2003 und 2006 gibt Aufschluss darauf, ob Veränderungen bei der Kopplung von Leistung und sozialer Herkunft gemessen werden konnten. Während in den Aufgabenbereichen Mathematik und Naturwissenschaften keine nennenswerten Veränderungen für Deutschland gemessen wurden, ist der Gradient für den Bereich Lesen flacher geworden, mit einer Steigung von 45 (2000), 38 (2003) und 35 (2006). Entsprechend ist auch die Varianzaufklärung gesunken. Diese Veränderung ist zwar nicht statistisch signifikant, sie deutet aber auf eine reduzierte primäre soziale Ungleichheit hin (Deutsches PISA-Konsortium 2007: 323).

Ein Vergleich der Leistungswerte in Abhängigkeit von den EGP-Klassen ist nur zwischen PISA 2000 und 2006 möglich. Hier zeichnet sich für den Bereich Lesen ebenfalls eine Entkopplung von Herkunft und Leistung ab. Die unteren Sozialschichten haben einen höheren Leistungszugewinn als die oberen Sozialschichten zu verzeichnen, wobei nur der

---

10. Die Erfassung sozialer Herkunft ist zwischen den PISA-Studien leider nur teilweise vergleichbar. Der sozioökonomische Index ISEI kam bei allen drei Erhebungen zum Einsatz, die EGP-Klassifikation als Rangskala des sozioökonomischen Status<sup>1</sup> wurde jedoch nur bei PISA 2000 und 2006 verwendet. Kulturelle und soziale Herkunft werden mit dem globalen Index ESCS wiedergegeben. Dieser wurde jedoch bei PISA 2000 gar nicht, bei PISA 2003 und 2006 unterschiedlich eingesetzt. Eine Vergleichbarkeit der ESCS-Werte ist deshalb nicht möglich (Deutsches PISA-Konsortium 2007).



Zuwachs der untersten Sozialschicht statistisch signifikant ist (+25 Punkte) (Deutsches PISA-Konsortium 2007: 326).

Die Abhängigkeit der Bildungsbeteiligung von der sozialen Herkunft wurde auch 2006 wieder an der relativen Chance (=odds ratios) des Gymnasialbesuchs gemessen. Nach wie vor sind hohe Sozialschichten an Gymnasien überrepräsentiert, ihr Vorsprung hat sich aber verringert. Während 2000 die Chance einer Schülerin der obersten Sozialschicht 4,2 mal höher war als die einer Schülerin der Schichten 5 und 6, ist ihre Chance 2006 auf das 2,7-fache geschrumpft. Bei gleicher Leistung (kognitive Fähigkeiten und Lesekompetenz) sinkt ihre Chance vom 2,8- auf das 2,2-fache (Deutsches PISA-Konsortium 2007: 330). Diese erfreuliche Entwicklung dokumentiert eine reduzierte sekundäre soziale Ungleichheit, die mit der Expansion der Gymnasien in Zusammenhang steht. Statt 28% im Jahr 2000 besuchten sechs Jahre später 31% diese Schulart. Steigende Besuchsquoten sind nicht in den beiden obersten, aber in den vier untersten Sozialschichten feststellbar. Statistisch signifikant ist hier der Anstieg bei den Schichten 5 und 6 (Facharbeiter und Arbeiter mit Leitungsfunktion) von 16% auf 21%. Die ‚kleine Bildungsexpansion‘ kommt also besonders den niedrigen Sozialschichten zugute. Das Ergebnis darf jedoch auch hier nicht als Effekt bildungspolitischer Reaktionen auf PISA 2000 missverstanden werden. Gemessen wurden die Leistungen von 15-jährigen, die Verteilung auf Schularten erfolgt in Deutschland aber bei den 10-jährigen. Die von PISA 2006 erfassten Schülerinnen wurden also überwiegend im Jahr 2001 ihrer Schulart zugewiesen – wenige Monate, bevor die Ergebnisse von PISA 2000 veröffentlicht wurden. In den Daten von PISA 2006 schlagen sich also positive Entwicklungen nieder, die vor der ersten PISA-Erhebung stattgefunden haben.

In Bezug auf primäre migrationsspezifische Ungleichheit bestätigt PISA 2006 die bisherigen Ergebnisse. Weiterhin schneiden Schülerinnen mit Migrationshintergrund in bedeutender und statistisch signifikanter Weise schlechter ab als Schülerinnen ohne Migrationshintergrund. Bei Kontrolle von sozialer Herkunft reduziert sich auch 2006 die Leistungsdifferenz zwischen Schülerinnen mit und ohne Migrationshintergrund, bleibt aber signifikant.

Insgesamt weist PISA 2006 auf eine in Deutschland nach wie vor hohe Bildungsbenachteiligung im internationalen Vergleich hin. Erstmals konnte aber ein deutlich verringerter Zusammenhang zwischen Bildungsbeteiligung bzw. Kompetenz und sozialer Herkunft festgestellt werden. Primäre und sekundäre soziale Ungleichheit in den deutschen Schulsystemen scheinen in den vergangenen Jahren also abgenommen zu haben. Die Benachteiligung von Schülerinnen mit Migrationshintergrund bleibt hingegen unverändert hoch.

### 3.4 IGLU<sup>11</sup>

Die Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) beruht auf einer Erhebung aus dem Jahr 2001 und liefert wichtige Daten zur Ergänzung von PISA. Es handelt sich ebenfalls um eine internationale Vergleichsstudie zur Messung der Leistungen von Schülerinnen, allerdings während des vierten Schuljahres. Ein Vergleich von PISA- und IGLU-Daten lässt Rückschlüsse zu, in welcher Phase der Bildungskarriere sich die Ungleichheiten entfalten. Ein direkter Vergleich der Daten ist dennoch problematisch. Erstens wurden in PISA und IGLU unterschiedliche Tests verwendet. Zweites wurde bei PISA eine Alterskohorte getestet, während es sich bei IGLU um eine Schulstufe (jeweils diejenige mit dem höchsten Anteil an Neunjährigen) handelt. Dies wirkt sich besonders in Deutschland auf die Stichprobe aus, da hier das Wiederholen von Schuljahren zur pädagogischen Praxis gehört. Die Altersheterogenität der Jahrgangsstufen und somit der IGLU-Stichprobe variiert deshalb von Land zu Land. Drittens haben nicht alle PISA-Länder auch an IGLU teilgenommen, Rangplätze sind also nicht vergleichbar. Viertens ist ein internationaler Vergleich bei IGLU nur für die Lesekompetenz möglich, da nur dieser Bereich in allen teilnehmenden Ländern getestet wurde.<sup>12</sup> Trotz dieser Einschränkungen sind vorsichtige Schlussfolgerungen auf der Grundlage eines PISA-IGLU-Vergleichs möglich, denn die bei PISA verwendeten EGP-Klassen und der Sozialschichtindex ISEI kommt auch bei IGLU zum Einsatz.<sup>13</sup>

In Bezug auf die Durchschnittsleistungen im Lesen zeigt sich in Klasse vier ein besseres Bild als bei den 15-jährigen Deutschen. In nur drei Ländern wurden bei IGLU signifikant bessere Werte festgestellt (Schweden, Niederlande, England), hingegen schnitten 19 Länder signifikant schlechter ab. Von 34 Ländern landete Deutschland auf Rangplatz elf.

Eine Abhängigkeit der Lesekompetenz von der Sozialschicht wurde auch bei IGLU festgestellt und mit den Daten von PISA 2000 verglichen. Es stellte sich heraus, dass die Herkunft in der vierten Klasse eine etwas geringere Vorhersage über die Leseleistung macht ( $r=0.31$ ) als bei den 15-jährigen ( $r=0.36$ ). Das gleiche Bild zeigt sich in Bezug auf den Einfluss des Migrationshintergrunds. Auch bei IGLU wurde festgestellt, dass Kinder, deren beide Eltern im Ausland geboren wurden, deutliche Leistungsdefizite gegenüber Kindern ohne Migrationshintergrund aufweisen. Die relativen Abstände sind in der vierten Klasse aber geringer als bei den 15-jährigen. Erstaunlich ist der Vergleich von Kin-

---

11. Wenn nicht anders vermerkt beziehe ich mich auf Bos et al 2003.

12. In Deutschland fand jedoch eine Zusatzerhebung in den Bereichen Mathematik und Naturwissenschaften statt.

13. Die notwendigen Daten wurden im Rahmen der deutschen Zusatzerhebung gewonnen, ein internationaler Vergleich ist deshalb mit EGP und ISEI nicht möglich.

dern mit einer und Kindern ohne im Ausland geborene Bezugsperson. Hier konnte PISA 2000 bei den 15-jährigen erstaunlicherweise keinen signifikanten Leistungsunterschied feststellen, in der vierten Klasse unterscheiden sich beide Gruppen jedoch signifikant. Sprachliche Defizite wirken sich offensichtlich bei Kindern mit nur einem in Deutschland geborenen Elternteil in der vierten Klasse deutlich auf die Leistung aus. Bis zum Alter von 15 Jahren gelingt ihnen aber eine Kompensation, wobei die in Deutschland geborene Bezugsperson eine entscheidende Rolle spielt. Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass gerade die Sekundarstufe zu wenig Anregungspotential für Kinder bietet, deren Eltern nicht in Deutschland geboren wurden.

Eine Besonderheit des deutschen Bildungswesens liegt in der frühen Selektion. Außer in Berlin und Brandenburg werden in allen deutschen Bundesländern die Schülerinnen nach dem vierten Schuljahr auf unterschiedliche Schularten verteilt. Diese Besonderheit findet sich bei den PISA-Ländern ausschließlich innerhalb des deutschen Sprachraums (Deutschland, Österreich, teilweise auch Schweiz) und verdient besondere Aufmerksamkeit. Die IGLU-Erhebung fällt mit dem Zeitpunkt der Schullaufbahnempfehlung zusammen, die entscheidenden Einfluss auf die besuchte Schulart hat und in vielen Bundesländern verbindlich ist. Sie steht in engem Zusammenhang mit dem Merkmal Migrationshintergrund (Bos 2004, S. 191f). Kinder ohne Migrationshintergrund haben eine fast fünf mal höhere Chance auf eine Gymnasialempfehlung als Kinder, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden. Ist nur ein Elternteil im Ausland geboren, so ist die Chance noch doppelt so hoch. Nur ein Teil dieser Benachteiligung ist auf den Einfluss der sozialen Herkunft zurückzuführen, es handelt sich also um eine spezifische Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund. Bei gleicher Lesekompetenz reduziert sich die höhere Chance der Kinder ohne Migrationshintergrund auf das zweifache, bleibt aber statistisch signifikant. Auch bei IGLU konnte also eine deutliche sekundäre migrations-spezifische Ungleichheit festgestellt werden.

Die Ungleichheit bei der Selektion fällt in den Bundesländern unterschiedlich aus. Bei den von Bos et al verglichenen Bundesländern<sup>14</sup> ist jedoch nur für Baden-Württemberg ein signifikant höherer Wert festgestellt worden als für Deutschland insgesamt (odds ratio=2,61; Deutschland: odds ratio=1,66). Noch drastischer ist der Einfluss der Sozial-schichtzugehörigkeit auf die Schullaufbahnempfehlung. Kindern aus der oberen Dienst-klasse wird 3,3 mal häufiger der Besuch eines Gymnasiums anstatt einer Realschule empfohlen als Kindern von Facharbeiterinnen. Bei Kontrolle von kognitiven Grundfähigkeiten und Lesekompetenz ist die Wahrscheinlichkeit noch immer 2,7 mal höher (Bos 2004, S.

---

14. Verglichen wurden Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

213). Die Daten machen deutlich, dass bereits in der Grundschule deutliche sekundäre soziale und migrationsspezifische Ungleichheiten geschaffen werden, die mit der Schullaufbahnpfählung langfristig Folgen auf die Bildungs- und Berufskarriere der Kinder haben.

Wössmann & Schütz (2005) haben sich die Tatsache zu Nutze gemacht, dass die IGLU-Studie Leistungen zu einem Zeitpunkt misst, der in allen Teilnehmerländern einer Selektion vorgelagert ist. Sie nehmen die Streuung der Schülerleistung als Indiz für Chancenungleichheit und vergleichen die Streuung bei IGLU mit jener bei PISA 2003. Dabei unterscheiden sie Länder, die zwischen beiden Erhebungszeitpunkten selektieren von solchen, die dies nicht tun. Es stellte sich heraus, dass bei fast allen selektierenden Ländern eine Zunahme der Leistungsstreuung feststellbar ist, während in fast allen Ländern, die keine Selektion vornehmen, die Streuung abnimmt. Die auffallend hohe Leistungsstreuung bei den deutschen 15-jährigen ist deshalb im Kontext der extrem frühen Selektion an deutschen Schulen zu betrachten (Schütz & Wößmann 2005).

Auch die Ergebnisse von IGLU 2006 liegen mittlerweile vor und bestätigen eine deutliche primäre und sekundäre soziale und migrationsspezifische Ungleichheit bei den deutschen Viertklässlerinnen (Bos et al. 2007). Für eine Vergleichbarkeit mit den Daten von IGLU 2001 oder PISA 2006 ist aber eine Auswertung nach EGP-Klassen und dem Sozial-schichtindex ISEI notwendig, die von den IGLU-Autorinnen erst Ende 2008 veröffentlicht wird.

Insgesamt wird deutlich, dass soziale Herkunft und Migrationshintergrund bei den deutschen Viertklässlerinnen in alarmierend engem Zusammenhang mit deren Kompetenzen und Bildungsbeteiligung stehen. Dieser Zusammenhang erhöht sich bis zum Alter von 15 Jahren nochmals deutlich, was zumindest teilweise auf die besonders frühe Selektion an deutschen Schulen zurückzuführen ist. Selbst bei gleicher Schulleistung ist eine deutliche Ungleichbehandlung bei den Schullaufbahnpfählungen nach Sozialschicht und Migrationshintergrund feststellbar, was folgenreich für den weiteren Bildungsweg ist.

### **3.5 Amtliche Bildungsstatistiken**

Neben den referierten Ergebnissen internationaler Schulleistungsstudien liefern auch die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik – insbesondere Mikrozensus<sup>15</sup> und Sozioökonomisches Panel<sup>16</sup> (SOEP) – relevante Daten für den Zusammenhang von Herkunft und

---

15. Der Mikrozensus beruht auf einer Befragung von 1% aller Haushalte.

16. Beim SOEP handelt es sich um eine Längsschnitt-Befragung von Familien. Die Stichprobe enthält einen überproportional großen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund.

Schulleistung bzw. Bildungsbeteiligung. Mit der Veröffentlichung „Bildung in Deutschland“ (BMBF 2006) liegt seit 2006 eine Zusammenschau von Daten aus amtlichen Statistiken, Survey- und Panel-Daten sowie Leistungsvergleichsstudien (TIMSS, PISA, IGLU) vor.

Mit dem Mikrozensus 2005 erhob das Bundesamt für Statistik zusätzlich zur Staatsbürgerschaft erstmals auch den Migrationshintergrund (Geburtsort einer Person, der Eltern und Großeltern). Dadurch wurde deutlich, dass das Ausmaß der Einwanderung in den amtlichen Statistiken bisher unterschätzt wurde. Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund machte 2005 18,6% der Gesamtbevölkerung aus und lag damit mehr als doppelt so hoch wie der Anteil an Ausländern. Außerdem wurde ein deutliches Altersgefälle festgestellt: Je geringer das Alter in einer Kohorte, desto höher der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund. Während die Quote bei den über 44-jährigen 12% ausmachte, lag sie bei den unter 7-jährigen bei 33% (BMBF 2006, S. 143). Es wird deutlich, dass Menschen mit Migrationshintergrund einen bedeutenden Teil der Bevölkerung ausmachen, der rasant wächst. Die Bildungsbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppe ist deshalb nicht mehr nur im Sinne von Gerechtigkeit, sondern auch volkswirtschaftlich hoch bedeutend.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich die geringe Bildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund als um so gravierenderes Problem. 41% von ihnen im Alter von 25–35 Jahren hatten keinen beruflichen Abschluss, im Vergleich zu 15% der Deutschen ohne Migrationshintergrund. Eine Berufsausbildung wurde im November 2005, also 16 Monate nach Ende der Pflichtschulzeit, von 53% der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund ausgeübt, aber von nur 37% der Jugendlichen mit Migrationshintergrund (BMBF 2006, S. 154). Das Risiko, ohne Berufsabschluss zu bleiben, ist für Menschen mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch wie für Personen ohne Migrationshintergrund (hier beziehen sich die Angaben nur auf Westdeutschland) (Statistisches Bundesamt 2006b). Bei gleichen Mathematiknoten scheinen Jugendliche mit Migrationshintergrund eine geringere Chance auf einen Ausbildungsplatz zu haben als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (41% im Vergleich zu 64% bei guten bis sehr guten Mathematiknoten) (BMBF 2006, S. 156), es liegt also eine deutliche sekundäre migrationsspezifische Ungleichheit vor.

Für den tertiären Bildungsbereich liefert das SOEP interessante Daten. Überraschende Ergebnisse zeigen sich in Bezug auf die Chance von Deutschen im Vergleich zu Ausländerinnen, eine deutsche Hochschule zu besuchen. Demnach liegen Ausländerinnen

mit einem Anteil von 22% bei der Fachhochschul- und Hochschulreife über dem Wert für die deutsche Bevölkerung (20%). [...] 13% der ausländischen Bevölkerung besitzen jedoch überhaupt keinen allgemeinen Schulabschluss (bei den Deutschen sind es gut 1%). Mehr als die Hälfte der Ausländer und Ausländerinnen in Deutschland hat auch keinen beruflichen

Bildungsabschluss (53% gegenüber 26% der Deutschen). (Statistisches Bundesamt 2006b: 79)

Die Wahrscheinlichkeit für einen Studienbeginn ist bei Ausländerinnen statistisch höher als bei Deutschen – auch wenn die Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben wurde. Die höchste Übergangsquote wurde sogar bei Ausländern festgestellt, die zu Hause kein Deutsch sprechen (BMBF 2006, S. 156f). Ausgerechnet eine Gruppe, für die in Schule und Beruf besonders schlechte Chancen bestehen, scheint in Bezug auf den Hochschulzugang besonders erfolgreich zu sein. Das erstaunliche Ergebnis lässt sich vermutlich mit der hohen Vorselektion erklären. Eine Vielzahl an Benachteiligungsmechanismen primärer und sekundärer Art über die gesamte Bildungsbiographie hinweg könnte dazu führen, dass aus den benachteiligten Gruppen nur Personen mit besonders günstigen individuellen Voraussetzungen (Begabung, Motivation) eine Studienberechtigung erhalten. Je stärker die soziale Benachteiligung, um so bessere individuelle Voraussetzungen wären dann für den Erhalt der Studienberechtigung notwendig. In Gruppen, die besonders harter Selektion durch institutionelle Diskriminierung unterworfen sind, gelänge es demnach nur Personen mit besonders guten Voraussetzungen, eine Studienberechtigung erlangen. Das bedeutet nicht, dass diese Gruppe leichteren Zugang zur Hochschule hat – im Gegenteil. Die meisten haben es aufgrund von Bildungsbenachteiligung gar nicht erst bis zu einer Hochschulzugangsberechtigung geschafft. Dies gelänge nur den allerbesten – für sie bestünde deshalb anschließend eine entsprechend höhere Chance, tatsächlich auch ein Studium beginnen zu können. Eine empirische Absicherung dieses Erklärungsversuchs steht jedoch noch aus.

Zur Bedeutung vorschulischer Betreuung für die Bildungsbenachteiligung liegen einschlägige Studien vor (Lanfranchi 2002; Schütz & Wößmann 2005), die mit den SOEP-Daten gestützt werden. Kinder ausländischer Familien besuchen zwar nach wie vor seltener vorschulische Bildungs- bzw. Betreuungseinrichtungen, die Differenz liegt 2003 aber niedriger als 1999. Besonders selten werden Betreuungseinrichtungen von Familien wahrgenommen, die über ein geringes Einkommen verfügen, ein niedriges Bildungsniveau haben, bei denen die Mutter nicht erwerbstätig ist und die einen niedrigen sozioökonomischen Status haben. Gerade Kinder mit schlechten Voraussetzungen für ihre Bildungsentwicklung bleiben häufig bis zum Beginn der Pflichtschulzeit zu Hause.

Insgesamt zeigt sich bei den Migranten, dass berufliche Integration, kulturelle Assimilation und verfügbares Kulturkapital die wichtigsten Mechanismen für die Teilnahme der Kinder in den vorschulischen Betreuungseinrichtungen darstellt. (Statistisches Bundesamt 2006b, S. 473ff)

Die Wahrscheinlichkeit eines höheren Bildungsabschlusses ist bei Kindern mit Migrationshintergrund zwar deutlich schlechter als bei Kindern ohne Migrationshintergrund, der

Unterschied reduziert sich aber deutlich im Falle eines Besuchs einer vorschulischen Betreuungseinrichtung.

So haben deutsche Jugendliche rund dreimal bessere Chancen, von der Grundschule auf das Gymnasium zu wechseln, während Migrantenkinder ein fast neunmal höheres Risiko haben, in die Hauptschule zu wechseln. Besuchen sie vorschulische Einrichtungen, dann haben Migrantenkinder jedoch 3,4-mal bessere Chancen, auf das Gymnasium zu wechseln, als ihre Landsleute ohne Kindergarten- oder Vorschulbesuch. Verglichen mit den einheimischen Schulkindern, die ebenfalls vorschulische Betreuungseinrichtungen besucht haben, sind die Migranten jedoch auch in dem Fall des Übergangs in die Sekundarstufe I immer noch deutlich benachteiligt. (Statistisches Bundesamt 2006b)

Diese drastischen Unterschiede sind jedoch nur teilweise auf die positive Wirkung des Kindergartenbesuchs zurückzuführen, denn auch der selektive Zugang zum Kindergarten schlägt sich in den Daten nieder. Der sozial selektive Zugang zu vorschulischen Bildungseinrichtungen ist dennoch als wichtiger Mechanismus primärer sozialer Ungleichheit zu verstehen.

Für die herkunftsabhängige Bildungsbeteiligung sind insbesondere die Daten der Schulleistungsstudie DESI (Deutsch Englische Schülerleistungen International) interessant, die von den Autoren des Bildungsberichts „Bildung in Deutschland“ einer Sekundäranalyse unterzogen wurden. Die folgende Abbildung zeigt den mittleren sozialen Status der Herkunftsfamilien und den Migrantenanteil nach Schularten.

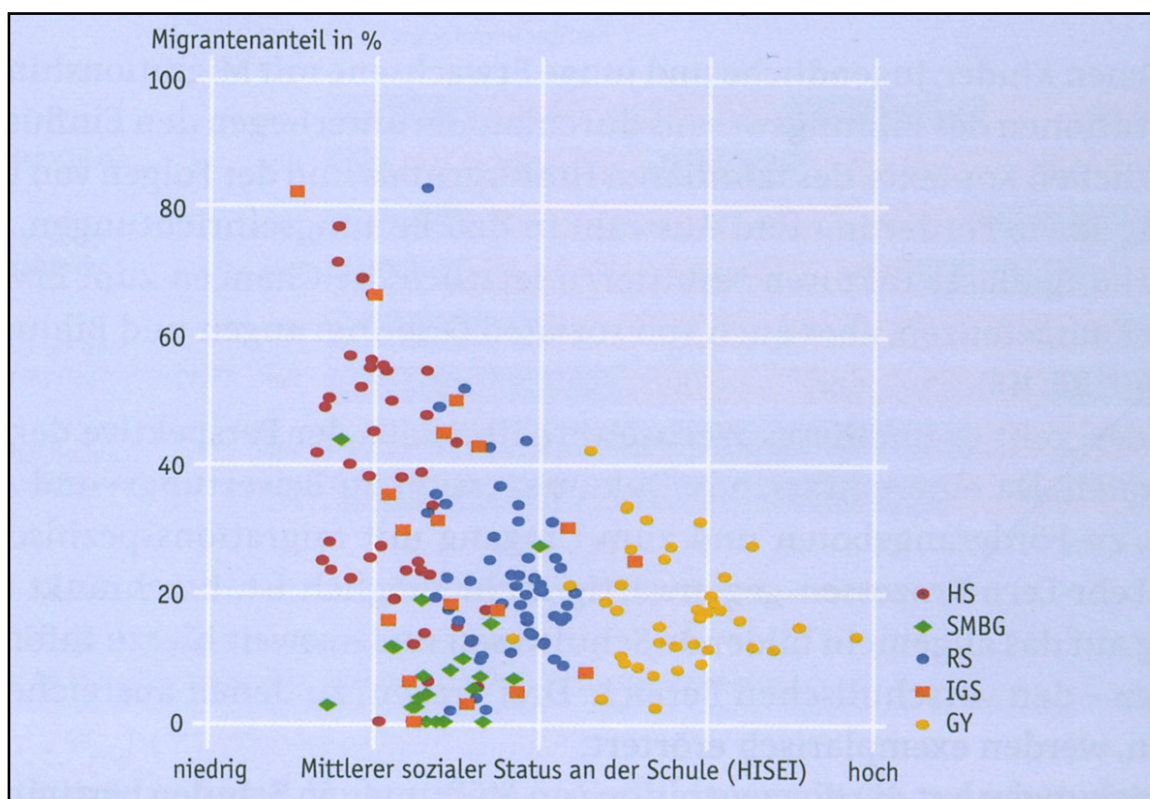


Abbildung 8: Mittlerer sozialer Status der Herkunftsfamilie und Migrantenanteil an Schulen der Sekundarstufe I 2004 nach Schulart (BMBF 2006: 162)

In der Abbildung wird deutlich, dass es sich bei der Verteilung der Schülerinnen auf unterschiedliche Schularten um einen Segregationsprozess nach sozialer Herkunft und Migrationshintergrund handelt. Die Hauptschule ist überwiegend die Institution der Schülerinnen mit niedrigem sozialem Status und Migrationshintergrund. An der Realschule herrscht mittlerer sozialer Status und geringer bis mittlerer Anteil von Schülerinnen mit Migrationshintergrund vor. Am Gymnasium ist dagegen der Anteil von Schülerinnen mit Migrationshintergrund am geringsten und der durchschnittliche soziale Status am größten. Hier wird das Ausmaß der „sozialen Abschottung“ (BMBF 2006, S. 164) deutlich, die aus der umfassenden sozialen und migrationsspezifischen Ungleichheit hervorgeht.

Von 1950 bis 1989 fragte der Mikrozensus u.a. nach der besuchten Schulart von 14- bis 18-jährigen Deutschen. Schimpl-Neimanns (2000) nutzte dieses Datenmaterial für eine Sekundäranalyse zur Beantwortung der Frage, ob sich in diesem Zeitraum der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungsbeteiligung gelockert hatte. Er konnte zunächst feststellen, dass sich die Bildungsexpansion in allen sozialen Schichten niedergeschlagen hatte, dort aber jeweils unterschiedlich stark. So stieg die Besuchsquote für das Gymnasium bei der untersten Sozialschicht zwischen 1950 und 1989 von 1% auf 11%, bei der obersten Sozialschicht von 38% auf 65%. Ein Kind der obersten Schicht hatte 1950 also die 38-fache Wahrscheinlichkeit auf den Besuch eines Gymnasiums als eines aus der untersten Schicht. 1989 war diese Wahrscheinlichkeit auf das 6-fache geschrumpft. Wer also die relative Chance eines Gymnasialbesuchs vergleicht, kommt zu dem Ergebnis, dass die unterste Sozialschicht am meisten von der Bildungsexpansion profitieren konnte. Vergleicht man jedoch den jeweiligen Zuwachs der Besuchsquoten am Gymnasium, ergibt sich ein entgegengesetztes Bild. Bei der untersten Sozialschicht ist die Besuchsquote eines Gymnasiums von 1% auf 11%, also um 10% gestiegen. Bei der obersten Sozialschicht stieg die Quote von 38% auf 65%, also um 27%. Innerhalb der obersten Sozialschicht haben also 27% der Kinder von der Bildungsexpansion profitiert, innerhalb der untersten Sozialschicht jedoch nur 10%. Dass die untersten sozialen Schichten am meisten von der Bildungsexpansion profitiert haben, ist demnach kein offensichtliches Ergebnis der Datenlage, sondern eine Frage der Interpretation vorliegender Daten.

### **3.6 Befunde Qualitativer Forschung**

Die referierten quantitativen Befunde zur institutionellen Diskriminierung werfen die Frage auf, wie die festgestellten Bildungsbenachteiligungen zustande kommen. TIMSS, PISA und IGLU können hier auf der Grundlage ihrer Daten nur vorsichtig auf Zusammenhänge verweisen. Das Gleiche gilt für jede Form der Bildungsstatistik. Qualitative Studien, die die Entstehung institutioneller Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft



umfassend klären, liegen bisher nicht vor. Allerdings liegen für die institutionelle Diskriminierung von Schülerinnen mit Migrationshintergrund Erkenntnisse auf der Grundlage einer Studie von Gomolla/Radtke (2002) vor, die hier vorgestellt werden soll. Die Autorinnen haben in einem ersten Schritt eine Benachteiligung von Schülerinnen mit Migrationshintergrund in dem von ihnen untersuchten Schulbezirk festgestellt. Diese Schülerinnen wurden überproportional häufig von der Einschulung zurückgestellt, auf die Sonderschule für Lernbehinderte überwiesen und nach der Grundschule für den Besuch einer Hauptschule empfohlen.

Ein nicht unbedeutender Teil der Ungleichheit in der Bildungsbeteiligung von deutschen im Vergleich mit nicht-deutschen Schülern lässt sich [...] nicht auf die Eigenschaften der Kinder und ihrer migrationsbedingten Startnachteile zurechnen, sondern wird in der Organisation Schule selbst erzeugt. (Gomolla & Radtke 2002: 16f)

In einem zweiten Schritt wurden die Mechanismen institutioneller Diskriminierung untersucht. Zu diesem Zweck wurden Entscheidungssituationen von besonderer Bedeutung – in diesem Fall Einschulung, Überweisung an eine Sonderschule für Lernbehinderte und Übergang in die Sekundarstufe – auf Mechanismen institutioneller Diskriminierung untersucht.

Mit Hilfe von Protokollen und Interviews wurde rekonstruiert, wie es zu den jeweiligen Entscheidungen kam. Gomolla/ Radtke konnten die folgenden Mechanismen institutioneller Diskriminierung feststellen, die sich in direkter oder indirekter Weise negativ auf die Schullaufbahnen von Schülerinnen mit Migrationshintergrund auswirkten.

- Einrichtung von Ausländerklassen,
- Rückstellung aufgrund (angeblicher) Sprachdefizite,
- Umgehung rechtlicher Vorschriften zum Sonderschulaufnahmeverfahren,
- Herunterstufung trotz guter Noten,
- Einrichtung von Ausländerquoten an Schulen,
- Gründlichere Untersuchungen auf Schulfähigkeit und Sonderschulzuweisung wegen Sprachdefiziten,
- Negative Berücksichtigung verspäteter Einschulung bei der Grundschulempfehlung, und zwar auch dann, wenn diese Rückstellung aufgrund von Sprachdefiziten stattgefunden hatte,
- Veranschlagung von Förderbedarf aufgrund fehlender Kindergartenzeit,
- Begründung von Grundschulempfehlungen mit häuslichen Lernbedingungen,
- Bevorzugung deutscher Schüler zu Gunsten eines ‚ausgewogenen‘ Verhältnisses.

Insgesamt konnten Gomolla/Radtke eindrücklich darlegen, dass Diskriminierungsprozesse im Schulwesen durch die Eigeninteressen der einzelnen Organisationen geprägt sind. Dabei spielen besonders der Wunsch nach homogenen Lerngruppen, die Konkurrenz zwischen den Schulen um gute Schüler und der „monolinguale Habitus der Lehrerschaft“

(Gogolin 1994) entscheidende Rollen. Möglichkeiten der Intervention sehen Gomolla/Radtke auf vier verschiedenen Wegen (2002: 282):

- ‚Wahrnehmung‘: Den Akteuren müssen die Folgen und Ergebnisse ihrer Praxis bewusst werden, z.B. durch Selbstevaluation und professionelle Selbstreflexion.
- ‚Rechtslage‘: Vorschriften und Gesetze müssen auf eventuell diskriminierende Wirkungen untersucht werden.
- ‚Schulentwicklungsplanung‘: Diese müsste auf lokaler Ebene auf ihre Folgen für bestimmte Bevölkerungsgruppen untersucht werden.
- ‚Monitoring‘: Auf kommunaler Ebene wäre ein Monitoring-System zu installieren, verbunden mit Maßnahmen und Auflagen auf Schulebene zur Reduzierung von Ungleichheit. Dabei könnten Schulen, die erfolgreich gegen Ungleichheit vorgehen, belohnt werden.

Insgesamt ist es nach Gomolla/Radtke wesentlich, dass Schulen Verantwortung für Chancengerechtigkeit im Bildungssystem übernehmen und ihre Leistung auch daran messen, wie erfolgreich sie in dieser Beziehung sind. Im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Interventionen darf nicht die Einzelperson mit ihren Fähigkeiten oder Vorurteilen, sondern muss die Organisation mit ihren diskriminierenden Mechanismen stehen.

Wie findet institutionelle Diskriminierung in der Schule statt? Diese Frage sollte mit der Studie von Gomolla & Radtke beantwortet werden. Dabei konnte aber nur ein Teilbereichs der quantitativen Befunde geklärt werden, denn Gomolla & Radtke nehmen ausschließlich sekundäre migrationsspezifische Ungleichheit in den Blick. Die Entstehung anderer Formen institutioneller Diskriminierung gilt es noch zu klären.

### **3.7 Zwischenfazit**

Die empirischen Befunde zeichnen ein drastisches Bild herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligung in Deutschland. Die soziale Abschottung beginnt bereits vor Schuleintritt und setzt sich in allen Stufen der Bildungslaufbahn fort. Vorschulische Bildungs- und Betreuungseinrichtungen scheinen sich positiv auf den Bildungsweg auszuwirken, Kinder mit Migrationshintergrund und aus niedrigen Sozialschichten kommen aber nur selten in den Genuss einer solchen Einrichtung. Ihr Anteil erhöht sich zwar, ist aber nach wie vor gering. Bereits hier beginnt die gesellschaftlich organisierte Herstellung sozialschichtspezifischer und migrationsspezifischer Lernwege, die zu drastischen Leistungsdifferenzen führt. Zwischen oberen und unteren Sozialschichten ist in Klasse vier eine Leistungsdifferenz feststellbar, die etwa dem Lernzuwachs von einem Schuljahr entspricht. Bis zum Alter von 15 Jahren erhöht sich die Differenz auf rund zwei Schuljahre. Im internationalen Vergleich ist die Leistung damit in Deutschland besonders stark von der Herkunft

abhängig. Auch die breite Leistungsstreuung ist auffallend. Während in Deutschland Bestleistungen erbracht werden, die sich im internationalen Vergleich sehen lassen können, sind die schlechtesten Schülerinnen weit abgeschlagen. Dies betrifft insbesondere Schülerinnen mit Migrationshintergrund, die deutlich schlechtere Durchschnittsleistungen erbringen als Schülerinnen ohne Migrationshintergrund. Die entscheidende Hürde scheinen hier die Sprachdefizite zu sein. Sie sind nicht nur am Ende der Grundschulzeit, sondern auch im Alter von 15 Jahren noch deutlich feststellbar. Während Kinder mit nur einem in Deutschland geborenen Elternteil ihre Defizite in diesem Zeitraum i.d.R. aufholen können, gilt dies nicht für Kinder, deren beide Eltern im Ausland geboren wurden. Die Leistungen sind jedoch je nach Herkunftsland unterschiedlich, insbesondere bei Kindern türkischer Abstammung ist eine starke primäre migrationsspezifische Ungleichheit feststellbar.

Die migrationsspezifische Ungleichheit in Deutschland kann nicht mit der spezifischen Migrationsstruktur gerechtfertigt werden. Ein Vergleich der Leistungen bestimmter Migrationsgruppen in unterschiedlichen Zielländern hat ergeben, dass die gleiche Migrationsgruppe in Deutschland deutlich schlechtere Ergebnisse erzielt als in den Vergleichsländern. Dies ist insbesondere aufgrund des wachsenden Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund ein soziales sowie wirtschaftliches Problem. Bei den unter 7-Jährigen hat bereits jedes dritte Kind einen Migrationshintergrund.

Auch drastische sekundäre Ungleichheiten wurden festgestellt. Dies zeigt sich deutlich bei der Zuweisung auf die unterschiedlichen Schularten, die einen Prozess sozialer Abschottung darstellt. Auch nach vollendeter Schulzeit ist eine Benachteiligung trotz gleicher Leistung bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen feststellbar, nicht jedoch bei der Übergangsquote studienberechtigter Personen an Hochschulen.

Klemm resümiert die empirischen Befunde zur Bildungsbenachteiligung folgendermaßen:

Dem Anspruch des demokratischen Sozialstaates, jedem seiner Mitglieder unabhängig von seiner Herkunft gleiche Lebenschancen zu bieten, steht die nach wie vor gültige Feststellung einer schicht- und migrationsspezifischen Zuteilung von Bildungs- und damit Lebenschancen entgegen. Die Chancenungleichheit ist – was diese beiden Dimensionen angeht – auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts, etwa vierzig Jahre nach Beginn der Reformdebatte, erheblich. (Klemm 2007: 9)

Ein Vergleich der PISA- und IGLU-Daten zeigt, dass primäre und sekundäre soziale und migrationsspezifische Ungleichheiten international die Regel und nicht die Ausnahme sind. Das Ausmaß der Bildungsbenachteiligung ist in Deutschland jedoch herausragend groß, wenn auch PISA 2006 eine leichte Verbesserung feststellen konnte. Eine geringere Bildungsbenachteiligung ist möglich, ohne dass dafür Abstriche bei der durchschnittlichen Leistung der Schülerinnen in Kauf genommen werden müssen. Dies zeigt nicht nur der internationale, sondern auch der Bundesländervergleich. Das Ausmaß der Ungleich-

heit unterscheidet sich deutlich zwischen den Ländern, wobei ein starkes Ost-West-Gefälle feststellbar ist. Die geringeren Ungleichheiten in den neuen Bundesländern sind nur teilweise auf den geringeren Anteil an Schülerinnen mit Migrationshintergrund zurückzuführen. Weitere Einflussfaktoren scheinen die traditionell hohe Bildungsbeteiligung aller gesellschaftlicher Schichten zu sein, die Tatsache, dass Hauptschulen teilweise nicht existieren und dass für Gymnasien eine hohe Besuchsquote vorliegt.

Auch für die hohe Bildungsbenachteiligung in Deutschland insgesamt lassen sich empirisch gestützte Vermutungen anstellen. Strittig ist zwar, ob die Bildungsexpansion zwischen den 50er und 80er Jahren zu einer Reduktion der Bildungsbenachteiligung geführt hat, eindeutig ist aber die positive Wirkung einer Stärkung höherer Bildungsgänge für Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsschichten. Notwendige Maßnahmen wären außerdem der drastische Ausbau vorschulischer Bildungseinrichtungen, eine langfristige und umfangreiche Sprachförderung sowie die Abschaffung, zumindest aber die Abschwächung und Verschiebung der Selektion am Ende der Primarstufe. Insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund sollten vorschulische Bildungseinrichtungen besuchen und sprachlich gefördert werden. Schulentwicklungsprozesse und Monitorings müssen ebenso wie schulrechtliche und Verwaltungsvorschriften auf ihren Beitrag für eine Reduzierung institutioneller Diskriminierung geprüft werden. Auch müssen alle beteiligten Akteure über Mechanismen institutioneller Diskriminierung aufgeklärt werden. Schließlich bedarf es weiterer Forschungsarbeiten, die im Detail klären, wie unterschiedliche Formen institutioneller Diskriminierung zustande kommen.

Die Tatsache, dass Bildungsbenachteiligung in Deutschland schon seit Jahrzehnten vorzufinden ist, spricht dafür, eine Reduzierung institutioneller Diskriminierung zur Querschnittsaufgabe von Schule und Schulsystem zu machen. Die umfassenden empirischen Befunde geben Hormel (2007) darin recht, dass dabei insbesondere Migrationshintergrund, Sozialschicht und Sprachkompetenz als Merkmal von Diskriminierung zu berücksichtigen sind.

## 4. Governance-Perspektive & New Public Management

In diesem Kapitel möchte ich einige Grundlagen klären, die für ein Verständnis von Steuerungsreformen in Schulsysteme bedeutend sind. ‚Governance‘, ‚Educational Governance‘, ‚New Public Management‘ und ‚Politikidee Schulautonomie‘ sind Schlagworte, die auf einen internationalen Reformtrend verweisen, der wegweisend für die neue Steuerung auch in den deutschen Bildungssystemen war und ist. Die Begriffe verweisen aber ebenso auf eine neue Sicht auf Steuerungsmechanismen in öffentlichen Organisationen. Beides, Reform-Trend und neue Perspektive, soll in diesem Kapitel dargestellt und kritisch beleuchtet werden.

Der Begriff ‚Governance‘ wurde bereits seit dem 13. Jh. verwendet und bezeichnete die Art und Weise des Regierens. Es handelte sich also um einen weiten Governance-Begriff, der den strukturellen Aspekt (polity), den Prozessaspekt (politics) und den Inhaltsaspekt (policy) des Regierens umfasste (Benz 2004: 19). Die Art und Weise, wie kollektive Probleme geregelt werden, kann demnach als ‚Governance‘ im weitesten Sinne bezeichnet werden. In der aktuellen Diskussion wird jedoch ein enger Governance-Begriff bevorzugt. Genauer gesagt handelt es sich nicht um einen, sondern um zwei Governance-Begriffe. Entweder wird mit ‚Governance‘ eine bestimmte wissenschaftliche Perspektive auf Steuerungshandlungen bezeichnet, oder der Begriff verweist auf ein spezifisches Reform-Konzept zur Umstrukturierung von Steuerungssystemen. Die doppelte Verwendung macht den Governance-Begriff „notoriously slippery“ (Benz 2004: 12) und verhindert eine eindeutige und einheitliche Lehrbuchdefinition. Beide Aspekte, die wissenschaftliche Perspektive und das Reform-Konzept, sollen deshalb in dieser Arbeit klar unterschieden werden.

‚Governance‘ als Reform-Konzept wurde seit den 80er Jahren von der Weltbank als Begriff verwendet – damals noch im Zusammenhang einer ‚good governance‘. Man bezeichnete damit ursprünglich Wirtschaftsprogramme, die man Entwicklungsländern auferlegte. Die Forderung nach ‚good governance‘ umfasste z.B. den Abbau von Bürokratie, die Reduzierung von Staatsausgaben, die Privatisierung öffentlicher Leistungen und die Öffnung von Märkten. In den 90er Jahren entwickelte sich daraus das Konzept des ‚New Public Management‘ (NPM), das als moderne Variante des ursprünglichen ‚good governance‘-Konzeptes zu verstehen ist (Benz 2004: 18). Es ist auf eine Umstrukturierung öffentlicher Verwaltungseinrichtungen mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung angelegt und überträgt zu diesem Zweck Maßnahmen betriebswirtschaftlicher Effizienzreformen auf öffentliche Einrichtungen. ‚Governance‘ als Reformkonzept soll

zum Zweck einer begrifflichen Eindeutigkeit im Rahmen dieser Arbeit als ‚New Public Management‘ bezeichnet werden. Eine Anwendung des NPM-Konzepts in Schulsystemen kann nach Rürup (2007) auch als ‚Politikidee Schulautonomie‘ (vgl. Kap. 6) bezeichnet werden.

‘Governance‘ als wissenschaftliche Perspektive auf Steuerungshandlungen möchte ich im Folgenden als Governance-Perspektive bezeichnen und somit klar vom Begriff NPM abgrenzen. Die Governance-Perspektive beruht auf der Erkenntnis, dass der Staat in öffentlichen Organisationen nur über einen beschränkten Einfluss verfügt. Steuerung kann demnach nicht allein der Organisationsspitze zugeschrieben werden, sondern ist das Ergebnis der Interaktionen aller beteiligten Akteure. Die Bedeutung des Staates für die Steuerung öffentlicher Organisationen wird dabei stark relativiert. Eine Anwendung der Governance-Perspektive auf das Bildungswesen wird als ‚Educational Governance‘ bezeichnet.

Mit der begrifflichen Trennung von NPM und Governance-Perspektive soll das Problem der Mehrdeutigkeit des Governance-Begriffs gelöst werden, das für eine Analyse von Steuerungsmechanismen in Bildungssystemen kontraproduktiv ist. „Damit könnte das analytische Potenzial des Governancekonzepts verschenkt werden.“ (Kussau & Brüsemeister 2007: 124) Wie kam es aber dazu, dass man sich vom alten, weiten Governance-Begriff entfernte und zwei verschiedene, neue, enge Begriffsverwendungen einführte? Nach Benz gibt es für eine solche Veränderung prinzipiell zwei mögliche Gründe. Entweder hat sich die Realität in einer Weise verändert, dass ihre Beschreibung nur mit Hilfe einer neuen Begriffsverwendung sinnvoll möglich ist, oder die Betrachtungsweise der Realität hat sich in drastischer Form geändert und verlangt deshalb nach einer neuen Begriffsverwendung. Beides trifft auf den Governance-Begriff zu.

Die zunehmende Verbreitung des Governance-Begriffs [...] ist vor dem Hintergrund eines [...] doppelten Prozesses der Veränderung der Realität und der Wahrnehmung bzw. Interpretation dieser Realität zu sehen.“ (Benz 2004: 13)

Beide Aspekte sollen nun also getrennt behandelt werden, wobei ich zunächst die veränderte Wahrnehmung der Realität, die ‚Governance-Perspektive‘ darstellen werde. Anschließend wende ich mich der veränderten Realität, dem New Public Management, zu.

## 4.1 Governance-Perspektive

Bei der Governance-Perspektive handelt es sich um eine neue Sicht auf Steuerung in komplexen Systemen. Sie setzt an den blinden Flecken traditioneller Steuerungstheorie an, die hier – im Unterschied zur Governance-Perspektive – als *Government*-Perspektive

bezeichnet werden soll. Letztere nimmt überwiegend die oberste Hierarchieebene eines Systems in den Blick. Bei öffentlichen Systemen ist dies der Staat bzw. dessen Repräsentanten, in den deutschen Schulsystemen also die Landesparlamente und Kultusministerien. Mit der Government-Perspektive wird davon ausgegangen, dass die Führungsspitze steuert, indem sie Vorgaben macht, die von untergeordneten Ebenen auszuführen sind. Hierarchie ist dabei das entscheidende Merkmal staatlicher Steuerung und ermöglicht eine straffe, vertikale Führung, eine sog. top-down-Steuerung.

Die Governance-Perspektive hingegen schließt an Erkenntnisse des Neo-Institutionalismus (Hasse & Krücken 1999) und der School-Effectiveness- und School-Improvement-Forschung (Huber 1999) an und formuliert Zweifel an der traditionellen Sichtweise der Government-Perspektive. Die zentrale Rolle des Staates, die ihm in der Government-Perspektive aufgrund strenger Hierarchien zukommt, wird in der Governance-Perspektive durch komplexe Konstellationen von Akteuren ersetzt, die ihre jeweils eigenen Verfügungsrechte haben und so auf das System einwirken können. Nicht Hierarchien, sondern Verfügungsrechte regeln demnach den Einfluss der Akteure auf das System. Steuerung ist also nicht allein die Handlungsaufgabe der Organisationsspitze, sondern das Ergebnis der Handlungen verschiedener Akteure, die in vielfältigen Abhängigkeiten voneinander agieren und ihren spezifischen Einfluss auf das System besitzen. Das Bild einer Machtausübung von oben nach unten wird ersetzt durch die Vorstellung komplexer gegenseitiger Abhängigkeiten und Einflussmöglichkeiten aller Akteure eines Systems.

Kann aber in diesem Zusammenhang noch von staatlicher Steuerung gesprochen werden? Der Begriff Steuerung impliziert schließlich einen Ort der Steuerung, also ein Machtzentrum, das nach der Governance-Perspektive nicht existiert. Der Steuerungs-Begriff wird deshalb von den Begriffen ‚Handlungskoordination‘ oder ‚Management von Interaktionsstrukturen‘ abgelöst, die der Organisationsspitze die Aufgabe der Koordination in der Akteurskonstellation zuweisen.

Während die traditionelle Steuerungstheorie einen oder wenige privilegierte Steuerungsakteure in den Blick nahm und das Schicksal ihrer Steuerungspläne untersuchte, rückt die Governance-Perspektive von vornherein „Akteurskonstellationen“ in den Fokus der Beschreibung und Analyse und bezieht damit systematisch andere, auch peripher oder weniger machtvoll scheinende Mitspieler mit ein. (Altrichter et al. 2007: 10)

Die folgende Abbildung stellt Government- und Governance-Perspektive gegenüber. Dabei werden die drei Dimensionen von Politik polity, politics und policy unterschieden. Bei polity handelt es sich um den strukturellen Aspekt von Politik, bei politics um den Prozessaspekt und bei policy um die politischen Inhalte.

	<b>Government</b> Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft	<b>Governance</b> Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen
<b>polity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussierung auf Staat</li> <li>• Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet</li> <li>• Netzwerke</li> </ul>
<b>politics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessengruppen um Einfluss</li> <li>• Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteuren</li> <li>• Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme</li> <li>• Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure</li> <li>• Anpassung institutioneller Regelsysteme</li> </ul>
<b>policy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebung (Ge- und Verbote)</li> <li>• Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse, Tauschgeschäfte</li> <li>• Koproduktion kollektiver Güter</li> <li>• Netzwerkmanagement</li> <li>• Institutionenpolitik (Management des institutionellen Wandels)</li> </ul>

Tabelle 2: Government und Governance als Perspektiven der Politikwissenschaft (Benz 2004: 21)

Die Government-Perspektive hebt in dem Gefüge von Staat, Markt und Gesellschaft den Staat als Subjekt der Steuerung hervor. Konflikte werden von den zuständigen staatlichen Organen durch Gesetzgebung oder durch die Verteilung öffentlicher Leistung gelöst. Die Governance-Perspektive hingegen sieht Staat, Markt, soziale Netzwerke und Gemeinschaften „als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden.“ (Benz 2004: 20) Konfliktlösung wird durch Aushandlungsprozesse in Akteurskonstellationen ermöglicht. Dabei spielen regierende und regierte, staatliche und gesellschaftliche Akteure in gleicher Weise eine zentrale Rolle. Nicht Steuerung durch alle Ebenen hindurch und mit maximaler Durchschlagskraft auf die Handlungsebene ist demnach die primäre staatliche Aufgabe, sondern Handlungskoordination im komplexen Mehrebenensystem. Dabei gilt es, Handlungsorientierungen und Handlungsmöglichkeiten von möglichst vielen Akteuren umfassend zu berücksichtigen. Nicht Druck auf die Akteure, sondern Verhandlungen mit ihnen und Anpassung auf den jeweiligen Kontext gelten dabei als Weg zum Erfolg. Die Governance-Perspektive bringt damit einen hohen Handlungsanspruch an die Organisationsspitze mit sich.

Ich möchte den Perspektivwechsel von Government zu Governance an einem Beispiel deutlich machen. Die Einführung von Bildungsstandards im Schulsystem kann mit der Government-Perspektive als staatliches Steuerungsinstrument verstanden werden, mit der der staatliche Akteur, in diesem Fall ein Kultusministerium, eine Veränderung schulischer



Prozesse bewirkt, die zu bestimmten Effekten führen sollen. Die Weisungsbefugnis des Ministeriums erlaubt diese Form der Steuerung, die Lehrerinnen müssten ihre pädagogische Praxis entsprechend ändern. Zumindest teilweise kann aber beobachtet werden, dass sich die Lehrerinnen den Vorgaben widersetzen, sie uminterpretieren, absichtlich oder unabsichtlich missverstehen oder schlicht ignorieren. Wie wäre eine solche Beobachtung aber erklärbar, angesichts der straffen Hierarchie zwischen Kultusministerium und Lehrkräften? Nach der Governance-Perspektive ist eben nicht die Hierarchie, sondern sind die Verfügungsrechte entscheidend, die die gegenseitige Abhängigkeit der Akteure verdeutlichen. Das Ministerium kann zwar Weisungen geben, es kann im Zweifelsfall aber nicht selbst Unterricht geben und ist somit ebenso abhängig von den Lehrkräften wie diese vom Ministerium. In gleicher Weise, wie die Vorgaben des Ministeriums die Handlungsumgebung der Lehrkräfte bestimmen, entsteht durch deren pädagogische Praxis die Handlungsumgebung des Ministeriums. Auf das System Schule haben beide Seiten entscheidenden Einfluss, von einer staatlichen Steuerung im herkömmlichen Sinne, einer top-down-Steuerung, kann also nicht die Rede sein. Mit der Governance-Perspektive kann man deshalb „besondere Formen der Politik, des kollektiven Handelns und der modernen Gesellschaft besser verstehen als etwa mit dem Konzept des Staates oder des Regierungssystems.“ (Benz 2004: 20) Entsprechend formuliert Altrichter drei wesentliche Vorteile, die die Governance-Perspektive bei der Betrachtung politische Systeme bietet:

Durch den veränderten analytischen Zugriff kommen (i) mehr Aspekte des Steuerungsgeschehens in den Blick, werden (ii) aktuelle Entwicklungen der Systemsteuerung (z.B. Netzwerke, Delegation von Verantwortung) der Analyse besser zugänglich und wird es (iii) leichter, Beiträge unterschiedlicher Disziplinen [Erziehungswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Informatik, Migrationsforschung, Raumplanung, Stadt- und Regionalsoziologie, lokale Politikfeldforschung] in Beziehung zu setzen. (Altrichter 2006: 11)

Benz fasst die Governance-Perspektive in den folgenden vier Punkten zusammen.

1. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.
2. Steuerung und Koordination beruht auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.
3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt. (Benz 2004: 25)

Verfügungsrechte, Akteurskonstellationen und Mehrebenensysteme sind drei zentrale Begriffe der Governance-Perspektive, die es im Folgenden zu klären gibt.

#### **4.1.1 Verfügungsrechte**

Ein Verfügungsrecht bezeichnet die Beteiligungs- und Einflusschance, die ein Akteur auf eine Akteurskonstellation hat, letztlich also seine Macht in der Konstellation. Verfügungsrechte beruhen entweder auf der Möglichkeit, Normen vorzugeben, oder Ressourcen einzusetzen (Kussau & Brüsemeister 2007: 34). Zur Erläuterung greife ich nochmals auf das Beispiel von Kultusministerien und Lehrkräften zurück.

Das Verhältnis zwischen beiden Akteursgruppen ist von einer strengen Hierarchie geprägt. Die politische Ebene ist legitimiert, Normen festzulegen, die als Handlungsanweisungen zu den Lehrerinnen gelangen. Die Mittel der Kommunikation sind dabei jedoch eng begrenzt und beschränken sich überwiegend auf Verordnungs- und Gesetzestexte. Die Lehrenden sind verpflichtet, ihre pädagogische Praxis danach auszurichten. Sie haben kein Recht, auf die vorgegebenen Normen Einfluss zu nehmen, sondern fungieren als ausführende Gewalt. Die Handlungsressourcen liegen aber ausschließlich bei ihnen, sie allein sind in der Schule direkt erzieherisch tätig und haben als Akteursgruppe das Handlungsmonopol inne. Sie sind nicht ersetzbar und zudem in nur begrenztem Maße kontrollierbar – was ihnen umfangreiche Verfügungsrechte sichert. Weder die Akteure der Handlungs-, noch jene der politischen Ebene verfügen also über die Möglichkeit, autonom zu handeln. Kussau & Brüsemeister sprechen in diesem Zusammenhang von einer „funktionalen Gleichrangigkeit“, die von massiven Kontrollproblemen in komplexen Systemen verursacht ist. Im Falle der Bildungssysteme beruhen diese Kontrollprobleme darauf,

dass der Auftraggeber (a) nicht selbst Schule geben kann; dass er (b) eine Vielzahl von Lehrkräften bei ihrer Leistungsausübung beobachten muss und damit ein quantitatives Problem der Überwachung hat; und dass er (c) bei der Beurteilung von Leistungen der Lehrkräfte qualitativ an Grenzen stößt. Ferner verfügt der Auftraggeber (d) über andere Informationen als die Auftragnehmer. Über die Bedingungen, wie die Schulleistungen erzeugt werden, ist der Auftraggeber notorisch unterversorgt. Auftragnehmer besitzen deshalb in der Konsequenz des Modells die Ressourcen, sich zu verselbstständigen. (Kussau & Brüsemeister 2007: 35f)

Die Politik ist deshalb mit einer „Zone der Indifferenz“ (Bernard 1966) konfrontiert, die in Konflikt mit ihrem Steuerungsauftrag steht. Die Governance-Perspektive macht staatliche Steuerungshandlungen unter diesen komplexen Bedingungen beobachtbar.

#### **4.1.2 Akteurskonstellationen**

In meinem Beispiel habe ich nur zwei Akteursgruppen berücksichtigt und damit die Situation vereinfacht dargestellt. Für einen differenzierten Blick auf komplexe Systeme ist es notwendig, alle relevanten Akteursgruppen zu berücksichtigen und ihre jeweiligen Leis-

tungsbeiträge, Handlungslogiken und Verfügungsrechte zu berücksichtigen. In Bildungssystem sind z.B. Lehrerinnen, Eltern, Politikerinnen, Mitglieder der Schulaufsicht, Gewerkschaften, Vertreterinnen von Stiftungen und natürlich die Schülerinnen selbst beteiligt. Darüber hinaus sind aber auch Wirtschaftsverbände, Medien oder Nichtregierungsorganisationen von Bedeutung und üben Einfluss auf Bildung und Erziehung aus. Die Akteure und Akteursgruppen sind in der Governance-Perspektive die Erhebungseinheiten. Ihr Handeln wird aber erst in der Akteurskonstellation wirksam und verständlich.

Würde es nicht unserer intentionalistischen Denkweise widersprechen, so müsste man in der Sicht von Educational Governance die Handlungskapazität nicht einzelnen Akteuren zuschreiben, sondern der Akteurskonstellation als solcher. Da sie es ist, die den einzelnen Akteuren Möglichkeiten eröffnet und Grenzen setzt, ihre Handlungskapazitäten auszuspielen, sollte es heißen: Die Konstellation, nicht der Akteur handelt. (Kussau & Brüsemeister 2007: 26)

Für die Akteurskonstellation ist es insbesondere relevant, wie stark die Abhängigkeit der Akteure voneinander ist. Sie ist besonders hoch, wenn keine Exit-Option vorliegt, die Beteiligten der gegenseitigen Abhängigkeit also nicht entgehen können. Dies ist im angeführten staatlichen Schulwesen der Fall, in dem die einzelne Lehrkraft der Abhängigkeit von anderen Akteuren nur entkommen kann, indem sie ihre Funktion aufgibt.

Mayntz (2004) weist auf die Unterschiede zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Regulationsformen hin und entwirft drei prototypische Komponenten:

- Staatliche Bürokratie. Sie ist im deutschen Föderalismus insbesondere auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene beheimatet und wird in ihrer Macht von lokalen Selbstverwaltungen eingeschränkt. Innerhalb staatlicher Behörden existieren vielfältige horizontale und vertikale Verflechtungen, z.B. zwischen Wirtschafts- und Umweltressort einer Regierung (horizontal) oder zwischen der Bildungspolitik auf Bundes- und Landesebene (vertikal).
- Netzwerke. Zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren können sich vielfältige netzwerkartige Strukturen bilden, die entscheidenden Einfluss auf politische Entwicklungen nehmen können. Die Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung im staatlichen Schulwesen können als Beispiel solcher netzwerkartigen Verflechtungen gelten.
- Gesellschaftliche Selbstregulierung. Diese Form der politischen Regelung umfasst z.B. Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmerinnen, die ‚Freiwillige Selbstkontrolle‘ der Filmbranche (FSK) oder Selbstverpflichtungen von Wirtschaftsverbänden auf Umweltstandards. Regelungen werden hier ohne direkte Beteiligung staatlicher Akteure getroffen.

Kennzeichnend für die drei genannten Komponenten ist die Bedeutung von Verhandlungen zwischen Akteuren und Akteursgruppen. Die Tatsache, dass kein Akteur alleine ent-

scheidenden Einfluss auf das Gesamtsystem ausüben kann, führt zu Aushandlungsprozessen, in denen die Akteure mit ihren jeweiligen Verfügungsrechten, Handlungslogiken und Handlungsmöglichkeiten berücksichtigt werden müssen.

Es ist die gewachsene Bedeutung von Verhandlungen und Verhandlungssystemen für die Entwicklung und Implementation von Politik im kollektiven Interesse, die der Begriff Governance unterstreicht. [...] Eine in wesentlichen Teilen nicht-hierarchische Regelungsstruktur entspricht ohne Zweifel modernen Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung. Es werden ihr aber auch praktische Vorteile zugeschrieben, so insbesondere ein höheres Informationsniveau (und insofern eine größere Rationalität) von Entscheidungen und ein höheres Wertberücksichtigungspotential. (Mayntz 2004: 71)

### **4.1.3 Mehrebenensystem**

Die Governance-Perspektive sieht die Akteure in einem Mehrebenensystem, das in der Schulforschung i.d.R. in Makro-, Meso- und Mikro-Ebene unterteilt wird. Im Schulwesen bezeichnet man mit Makro-Ebene die Ebene der Parlamente und des Kultusministeriums, mit der Meso-Ebene die Ebene der Schulleitungen und der Schulaufsicht und mit Mikro-Ebene die Ebene der Lehrkräfte und Schülerinnen.<sup>17</sup> Der Fokus der Governance-Perspektive liegt auf der Meso-Ebene, da sie die Schlüsselstelle ebenenübergreifender Kommunikation darstellt. Eine direkte Kommunikation zwischen Makro- und Mikro-Ebene ist in Bildungssystemen in nur sehr geringem Umfang möglich. Ein Kultusministerium hätte weder das Personal noch die Gelegenheit, sich direkt mit Lehrerinnen in Verbindung zu setzen um z.B. neue Unterrichtsmethoden zu vermitteln oder deren Umsetzung zu überprüfen. Auch umgekehrt sind Lehrerinnen dazu verpflichtet, auf dem Dienstweg, also unter Berücksichtigung aller Hierarchiestufen, zu kommunizieren. Bei der Implementierung gezielter Veränderungen im Bildungswesen wird der Fokus deshalb auf die Meso-Ebene gesetzt, sie trägt in der Governance-Perspektive die Schlüsselrolle. Die Schulaufsicht und die Schulleitungen geraten als mittleres und unteres Management im Schulsystem zunehmend in den Blick. Dabei besteht die Gefahr, dass ihnen die Funktion der ‚Stellschraube des Systems‘ zugemutet wird – was eine überhöhte Erwartung an die Veränderbarkeit des Gesamtsystems durch Intervention auf nur einer Ebene beinhaltet (Schimank 2007: 237).

Mehrebenenmodelle dienen der Analyse komplexer Systeme, dabei darf aber nicht vergessen werden, dass Interdependenzen horizontal und vertikal, also quer zu den Ebenen

---

17. Die OECD hat zwischen Makro- und Meso-Ebene zusätzlich die Ebenen „Upper Intermediate“ und „Lower Intermediate“ eingefügt. Transnationale Organisationen sind dann auf der Makro-Ebene angesiedelt, Landesregierungen auf der „Upper Intermediate“-Ebene, Schulaufsicht und Schulträger auf der „Lower Intermediate“-Ebene, Schulleitungen auf der Meso-Ebene und Lehrende auf der Mikro-Ebene (OECD 1997). Unterhalb der Mikro-Ebene wird von einigen Autorinnen außerdem die „Personale Ebene“ (Maag-Merki 2005) angefügt.

verlaufen. Das Mehrebenensystem kann deshalb als „analytischer Platzhalter für grenzüberschreitende Koordination“ (Kussau & Brüsemeister 2007: 32f) gesehen werden.

Schimank (2007: 233) unterscheidet drei Einflussmöglichkeiten von Akteuren im Mehrebenenmodell: eigenes Handeln, direkte Beeinflussung anderer Akteure und Kontextgestaltung. Das eigene Handeln ist ausschließlich die Option der Akteure der Handlungsebene. Eine direkte Beeinflussung anderer Akteure erfolgt durch Strategien wie Überzeugen, Überreden, Anreize schaffen, Druck ausüben etc. Diese Strategie steht aufgrund ihrer hierarchischen Stellung überwiegend den Akteuren der Makro- und Meso-Ebene zur Verfügung. Die Kontextgestaltung ist eine indirekte Form der Beeinflussung und wird überwiegend auf der Makro-Ebene angewendet. So werden z.B. je nach politischer Präferenz Finanzmittel zweckgebunden nur für solche Einrichtungen freigegeben, die entsprechend politischer Vorgaben Programme entwickelt haben (z.B. Kooperation mit Unternehmen, Förderung bestimmter Grundkompetenzen, Einwerbung von Drittmitteln).

Brüsemeister hat ein analytisches Ebenenmodell für das Schulsystem entwickelt, in dem er vier Ebenen unterscheidet, die Ebene Zentrale, die Intermediäre Ebene, die Schulebene und die Ebene der Zivilgesellschaft.<sup>18</sup>

---

18. Das Modell wurde für eine Untersuchung des Umbaus der Beziehungen zwischen Staat und Lehrenden entwickelt, einige Akteure (Schülerinnen, Stiftungen und regionale Steuergruppen) wurden deshalb nicht berücksichtigt.

<b>Akteur</b>	<b>Handlungsorien- tierung</b>	<b>Teilsystembezüge</b>	<b>Kommunikationsar- ten innerhalb von</b>
<b>Ebene Zentrale: Bildungspolitik</b>	Politische Machbarkeit, Entscheidung, Macht	Politik, staatl. Bildungssysteme	Organisation, Administration
<b>Ebene Zentrale: Bildungsmonitoring</b>	Wissenschaft mit den Augen der Politik deu- ten: Politik mit der Hil- fe der Wissenschaft be- raten.	Staatl. Bildungssystem, Wissenschaft, Teilprofessionalisierung	Organisation, Admini- stration, Teilelemente einer eigenen professio- nellen Tätigkeitsausübung
<b>Ebene Zentrale: Bildungsverwaltung</b>	Umsetzbarkeit, orien- tiert an Ordnung, Ver- waltung, Recht, Management	Staatl. Bildungssystem/ Exekutivverwaltung	Organisation, Administration
<b>Intermediäre Ebene: Schulaufsicht</b>	Kontrolle, Anordnungen	Staatl. Bildungssystem/ Exekutivverwaltung	Organisation, Administration
<b>Intermediäre Ebene: Schulinspektion</b>	Anregung, Fachberatung	Institutionell eigen- ständiger Teil des staatl. Bildungssys- tems, Wissenschaft	Organisation, Profession
<b>Schulebene: Lehrkräfte</b>	An Schülerinnen ausgerichtet	Profession, Arbeitsor- ganisation (Beschäftig- te des Staates)	Profession
<b>Ebene der Zivilge- sellschaft: z.B. Eltern</b>	Mitsprache		Gesellschaft, Interaktion

Tabelle 3: Schulisches Mehrebenenmodell (Kussau & Brüsemeister 2007: 70)

Die Ebene Zentrale setzt sich zusammen aus Bildungspolitik, Bildungsmonitoring und Bildungsverwaltung, und bezeichnet hier das, was ich bisher Makro-Ebene genannt habe. Die Ebene Zentrale hat die Aufgabe der Legitimation des Schulsystems. Dabei unterscheiden sich aber die Handlungsorientierungen von Bildungspolitik, Bildungsmonitoring und Bildungsverwaltung. Für die Bildungspolitik steht nicht pädagogisches Handeln, sondern politische Macht im Zentrum des Interesses. Dabei wird die Aktivität durch Legislaturperioden zeitlich getaktet und von Mehrheitsverhältnissen geprägt. Anders verhält es sich bei der Verwaltung, die von Legislaturperioden losgelöst handelt und auf der Grundlage ihrer umfangreichen Erfahrung bildungspolitische Aktivität auf ihre Umsetzbarkeit überprüft. Ihre Handlungen sind auf rechtliche Absicherung und Umsetzbarkeit ausgerichtet und stehen dabei häufig unter der Prämisse der Kostenneutralität. Dem Bildungsmonitoring kommt in der evaluationsbasierten Steuerung eine wachsende Bedeutung zu. Es hat die Aufgabe „Daten zu verschiedenen Systemebenen zu generieren oder vorhandene Daten so aufzubereiten, dass daraus strategische Entscheidungen der Bildungspolitik folgen können.“ (Kussau & Brüsemeister 2007: 74) Das Bildungsmonitoring berät Politik und Verwaltung mit Hilfe wissenschaftlicher Verfahren. „Ein Monitoring beinhaltet somit die Einspeisung und Übersetzung pädagogisch-wissenschaftlicher Argumente in politi-

sche Entscheidungsprozesse.“ (Kussau & Brüsemeister 2007: 76) Problematisch ist die Monitoring-Arbeit insofern, als dass hier mit nicht-wissenschaftlichen Akteuren in Schule, Politik und Verwaltung kommuniziert werden muss. Lehrerinnen haben z.B. meist geringe Erfahrungen im Umgang mit statistischen Daten.

Der Begriff ‚intermediäre Ebene‘ überschneidet sich weitgehend mit dem der Meso-Ebene. Hier unterscheidet Brüsemeister die Akteursgruppen Schulaufsicht und Schulin-spektion. Diese Trennung ist in einigen Bildungssystemen auf formaler Ebene vollzogen, in anderen jedoch rein analytisch, weil die gleiche Organisation Schulen inspiziert und beaufsichtigt.<sup>19</sup> Auf intermediärer Ebene sind auch eine Reihe außerschulischer Akteure angesiedelt, wie z.B. Stiftungen, Fortbildungsanbieter, regionale Steuergruppen oder externe Berater.

Die Schulebene besteht aus den Lehrenden, deren Handlungsorientierung auf die Schüle-rinnen ausgerichtet sind. Nur hier findet die eigentliche inhaltliche schulische Arbeit statt, alle schulischen Veränderungen hängen daher von der Durchführung auf der Schulebene ab, für die die Kooperation der Lehrenden nötig ist. Bei der Governance-Perspektive kann es durch die beschriebene Fokussierung auf die Meso-Ebene gelegentlich zu einer Unter-schätzung der Rolle der Lehrenden kommen. Wer die pädagogische Praxis durch politi-sche Steuerung verändern will, muss den Transfer auf der Handlungsebene als Knack-punkt schulischer Veränderung berücksichtigen.

Eine letzte Ebene wird von Brüsemeister genannt, die als einzige vollständig außerhalb des Schulsystems liegt: die Ebene der Zivilgesellschaft. Hier nehmen die Eltern eine zen-trale Stelle und den größten Einfluss ein, aber auch Organisationen wie Sportverbände oder Nichtregierungsorganisationen zählen dazu.

Das Modell Brüsemeisters macht Handlungsstrukturen als Verknüpfung der Ebenen und Akteursgruppen sichtbar. Ein Beispiel aus dem Bereich Schule soll dies verdeutlichen. Die Einführung von Bildungsstandards, Evaluationsinstrumenten und Zielvereinbarungen im Schulsystem führt zu den folgenden Handlungsstrukturen, mit denen die Ebenen des Systems verbunden sind.

- Ebene Zentrale – Ebene der Schülerinnen: Bildungsstandards geben von Schülerin-nen zu erreichende Kompetenzniveaus vor.
- Ebene Zentrale – Intermediäre Ebene – Schulebene: Die Intermediäre Ebene über-prüft die Umsetzung der Standards unter Vorgaben der Ebene Zentrale.

---

19. Dies ist deshalb problematisch, weil eine Organisation, die beide Aufgaben gleichzeitig wahr-nimmt, in ihrer Beratungsfunktion befangen ist. Die Schulen ist dann aufgrund der Kontroll-funktion bemüht, Schwächen zu verdecken und verhindert somit eine effiziente Evaluation.

- Ebene Zentrale – Schulebene: Die Schulleitung und die Lehrenden sind für die Umsetzung der Standards verantwortlich und erhalten zu diesem Zweck erweiterte Handlungsspielräume.
- Ebene Zentrale – Intermediäre Ebene – Schulebene: Schulevaluationen bilden die Grundlage für Zielvereinbarungen mit den Schulen, an denen die Ebene Zentrale sowie die Intermediäre Ebene beteiligt sind. Während die Datengrundlage für die Vereinbarungen von der Schulinspektion vorgegeben wird, finden die Verhandlungen zwischen Schule und Schulaufsicht in Hinblick auf bildungspolitische Vorgaben statt.

Die Vorstellung vom Staat als alleinigem Steuerungssubjekt an der Spitze der Gesellschaft hat in diesem Modell ausgedient und wird ersetzt durch die Vorstellung von staatlichen Akteuren, die in Interaktion miteinander und mit nichtstaatlichen Akteuren in einer komplexen Umwelt zugleich Subjekt und Objekt von Steuerungshandlungen sind. Dabei muss durch die neue Perspektive nicht notwendigerweise von einer Schwächung des Staates oder der Politik ausgegangen werden – vielmehr ergibt sich aus der Erkenntnis der schon immer bestehenden Schwächen staatlicher Steuerung die Möglichkeit der Neupositionierung (Kussau & Brüsemeister 2007: 23). Das New Public Management-Konzept kann als Möglichkeit einer solchen Neupositionierung verstanden werden. Auf die Erkenntnis der eng begrenzten Verfügungsrechte wird dabei mit neuartigen Formen der Einflussnahme auf die Meso- und Micro-Ebene geantwortet. Die Schwächen staatlicher Akteure sollen mit neuer Steuerung kompensiert werden.

## 4.2 New Public Management

Das „New Public Management“ (NPM) ist ein Modell zur Steuerung im Verwaltungswesen, mit dem der geringen Effizienz und der schlechten Steuerbarkeit von Verwaltungsapparaten begegnet werden sollte. In Deutschland ist NPM unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell“ und in der Schweiz und in Österreich als „Wirkungsbasierte Verwaltungsführung“ bekannt geworden. Unter dem Label NPM fanden im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte international zahllose Verwaltungsreformen statt. Besonders bemerkenswert sind die radikalen Umwälzungen in Großbritannien unter Margret Thatcher in den 80er Jahren, aber auch Reformen in Neuseeland und Holland, die in besonderer Weise als Modelle für Veränderungen in Deutschland gedient haben. Mit einiger Verspätung schlugen die Rezepte des NPM zu Beginn des 21. Jh. auch auf öffentliche Einrichtungen in Deutschland durch. Das NPM-Konzept entstand ursprünglich durch die Übertragung von Erkenntnissen und Maßnahmen aus dem betriebswirtschaftlichen Kontext auf das Verwaltungswesen. Später wurde ein zweiter Schritt getan, mit dem eine Übertragung auch auf solche öffentlichen Einrichtungen stattfand, bei denen es sich nicht



oder nur teilweise um Verwaltungen handelte. Die Einführung von NPM im Bildungswesen ist insofern als das Ergebnis einer doppelten Übersetzung eines Konzeptes zu verstehen, das marktwirtschaftliche verwurzelt ist. Dabei wird das Ziel verfolgt, staatliche Steuerungsmacht auszuweiten und Effizienz und Effektivität zu erhöhen.

Mit Effektivität ist hier das Ausmaß gemeint, in dem ein bestimmtes Ziel erreicht wird, während sich der Begriff der Effizienz auf das Verhältnis von Ressourceneinsatz und Zielerreichung bezieht.

Effektivität fragt, bis zu welchem Grad ein Handlungssystem, also z.B. ein pädagogisches Programm, eine Schule oder ein Schulsystem, Ziele erreicht hat. Ein Effektivitätsvergleich stellt auf das Verhältnis unterschiedlicher, aber vergleichbarer Arbeitsergebnisse vergleichbarer Systeme ab. Effektivität sagt nichts über den Einsatz von Ressourcen aus. Mit der Frage nach Effizienz hingegen werden Handlungsergebnisse mit Kosten und Aufwand, also dem Ressourcenverbrauch, konfrontiert. [...] Effizienz setzt Inputs und Ergebnisse in ein Verhältnis, sie dient als normative Richtschnur: In der einen Variante soll der Einsatz verfügbarer Ressourcen mit bestmöglicher Outputmaximierung erfolgen (Maximierungsprinzip). In der anderen Variante soll ein definiertes Produkt bzw. eine definierte Leistung mit möglichst niedrigem Einsatz erreicht werden (Minimierungsprinzip). (Böttcher 2007b: 187f)

Im Folgenden möchte ich klären, wieso eine NPM-Reform seit den 90er Jahren in vielen öffentlichen Teilbereichen als notwendig betrachtet wird (Kap. 4.2.1) und auf welchen Grundannahmen das Konzept beruht (Kap. 4.2.2). Dann werde ich einzelne Bausteine des Konzepts erläutern (Kap. 4.2.3–4.2.7). Dies sind die Dezentralisierung der Führungsstruktur, die Einrichtung von Kontrollmechanismen und Leistungsvereinbarungen sowie die Freisetzung von Marktmechanismen. Schließlich werde ich auf Probleme zu sprechen kommen, die entweder direkt aus den genannten NPM-Instrumenten hervorgehen, oder bei einer Übertragung des Konzepts auf den schulischen Kontext entstehen (Kap. 4.2.8–4.2.14). In Kapitel 4.2.15 erläutere ich den Begriff ‚Politikidee Schulautonomie‘, der in Kapitel 6 verwendet werden soll.

#### **4.2.1 Der Reformbedarf traditioneller Verwaltungssysteme**

Steigende Kosten und leere Staatskassen hatten in den 80er und 90er Jahren zu der Forderung nach Reformen öffentlicher Verwaltungssysteme geführt, die schließlich mit dem NPM-Konzept beantwortet werden sollte. Ich möchte zunächst Gründe für diese wachsende Ineffizienz vor dem Hintergrund des Weberschen Bürokratiemodells und der Public Choice-Theorie herausarbeiten.

Öffentliche Verwaltungssysteme sind nach Weber Bürokratien mit den Merkmalen einer strengen Kompetenzordnung, fester Amtshierarchien, dem Grundsatz der Aktenmäßigkeit, Karriereaufbahnen nach Dienstalter sowie vorgegebenen Regelsystemen zur Aufgabenbearbeitung (Weber 1922). Dies führe zu Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit – kurz: zu rationalem Handeln. In einer Zeit des beschleunigten

gesellschaftlichen Wandels wird jedoch die begrenzte Anpassungsfähigkeit bürokratischer Organisationen zum Problem. Feste Hierarchien und Kompetenzregelungen verlangsamen Anpassungen an sich wandelnde Umweltbedingungen, was zu Inflexibilität und somit mangelnder Effektivität und Effizienz führt.

Negative Effekte werden auch durch das Verhalten der einzelnen Akteure innerhalb einer Verwaltung verursacht, wie die Public Choice-Theorie deutlich macht.

Charakteristisch für diesen Ansatz [der Public Choice-Theorie] ist die Annahme des methodischen Individualismus mit dem Modell des rational handelnden von Eigeninteressen geleiteten homo oeconomicus. Daraus ergibt sich die Annahme, dass auch im politisch-administrativen Umfeld alle Individuen, auch Beamte und Politiker, Nutzenmaximierer sind. (Schedler & Proeller 2007: 48)

Entscheidungen in Organisationen werden von Individuen getroffen, die ihren Handlungsspielraum i.d.R. nicht im Interesse der Allgemeinheit, sondern in ihrem eigenen Interesse oder dem der Organisation nutzen. Entscheidungen finden also nicht wohlfahrtsoptimal statt, sondern unter der Prämisse des maximalen Nutzens für den einzelnen Akteur. Der größtmögliche Nutzen ergibt sich i.d.R. durch Budgetmaximierung, was zu erweiterten Handlungsspielräumen und Verfügungsgewalten führt. Verfügungsgewalt wiederum kann zur Erlangung weiterer Privilegien eingesetzt werden.

Im Kern zeigen die Ergebnisse der Public Choice Theorie, dass die Strukturen von Mehrheitsdemokratie und Bürokratie einerseits zu einer beständigen Ausweitung des Staates führen, andererseits damit aber auch enorme Wohlfahrtsverluste verbunden sind, bedingt durch systemimmanente Ineffizienzen und Verschwendungen. (Schedler & Proeller 2007: 49)

Neben der mangelnden Flexibilität von Bürokratien führen also auch die Entscheidungen der einzelnen Akteure in ihnen zu Effektivitäts- und Effizienzverlusten. Den steigenden Kosten begegnete man in vielen Ländern Jahrzehnte lang mit einer Erhöhung der Ausgaben und einer zunehmenden Staatsverschuldung. Seit den 90er Jahren ist man jedoch bemüht, Effizienz und Effektivität öffentlicher Einrichtungen zu erhöhen um so Einsparungen zu ermöglichen. Eine Orientierung an betriebs- und marktwirtschaftlichen Theorien war deshalb naheliegend und mündete in das NPM-Konzept. Saalfrank (2005: 65) beschreibt eine Reihe von Faktoren, die diesen Prozess beschleunigten. So hat die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung zunächst in Wirtschaftsunternehmen, bald aber auch in öffentlichen Einrichtungen zu einem Zwang zur Kostensenkung und Leistungssteigerung geführt. Technische Innovationen eröffneten neue Möglichkeiten effizienten Arbeitens wie das papierlose Büro oder die digitale Steuererklärung, was eine rasche Anpassung der Einrichtungen verlangte. Die Bürgerinnen setzten öffentliche Einrichtungen zunehmend unter Rechtfertigungsdruck und drangen auf mehr Transparenz im Umgang mit öffentlichen Geldern. Das staatliche Interesse an Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor wuchs zunehmend. Erkenntnisse des Neo-Institutionalismus und schließlich der Governance-Forschung verwiesen aber auf den begrenzten Einfluss

staatlicher Akteure in öffentlichen Einrichtungen. Es wurde deshalb die Notwendigkeit deutlich, erstens staatliche Steuerungsmacht zu erweitern um zweitens öffentliche Systeme in Hinblick auf Effektivität und Effizienz umzustrukturieren. Mit dem NPM-Konzept wurde ein neues Steuerungssystem im Verwaltungswesen entwickelt, das beides leisten soll.

#### **4.2.2 Grundannahmen des NPM<sup>20</sup>**

Das NPM-Konzept beruht auf einer Übertragung marktwirtschaftlicher Mechanismen und Konzepte auf öffentliche Verwaltungssysteme. Dabei wird vorausgesetzt, dass öffentliche Einrichtungen nach ähnlichen Gesetzmäßigkeiten funktionieren wie betriebswirtschaftliche Organisationen. Tatsächlich bestehen aber eine Reihe grundlegender Unterschiede, die eine Übertragung von Konzepten erschweren. Beispielsweise wird von klaren, expliziten und operationalisierten Zielen ausgegangen, auf deren Grundlage Ziel- und Leistungsvereinbarungen getroffen werden können. Im Unterschied zum betriebswirtschaftlichen Kontext sind solche Ziele im öffentlichen Sektor jedoch oft nur schwer zu finden.

Ein weiterer Unterschied zwischen betriebswirtschaftlichem und öffentlichem Sektor ist der Einfluss der Politik auf das Management, der im betriebswirtschaftlichen Bereich nur sehr indirekt, in öffentlichen Einrichtungen jedoch sehr direkt existiert. Während die Politik im öffentlichen Sektor über strategische Ziele, also das „Was“ der Leistungserbringung entscheidend, ist das untere Management (in Schulen sind dies die Schulleitungen) für die Ausführung, also das „Wie“ zuständig. Dabei können strategische Ziele nicht direkt in Handlungsvorgaben übertragen werden.

Politik und Management bilden zwei Welten mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen. Daraus entstehen Rationalitäten des Denkens und Handelns, die für Politik und Management abweichen. Was politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken. Wo das Management Sachentscheide fällt, ist die Politik auf Mehrheiten angewiesen, um ihre Anliegen durchsetzen zu können. (Schedler & Proeller 2007: 64f)

Es ist deshalb notwendig, zwischen beiden Ebenen zu übersetzen. Einerseits müssen politische Vorgaben in führungsrelevante Ziele zerlegt werden. Andererseits müssen die Ergebnisse der Handlungen für die Politik transparent und verständlich gemacht werden. Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Sachverhalt:

---

20. Für eine ausführliche Darstellung siehe Schedler & Proeller 2007.

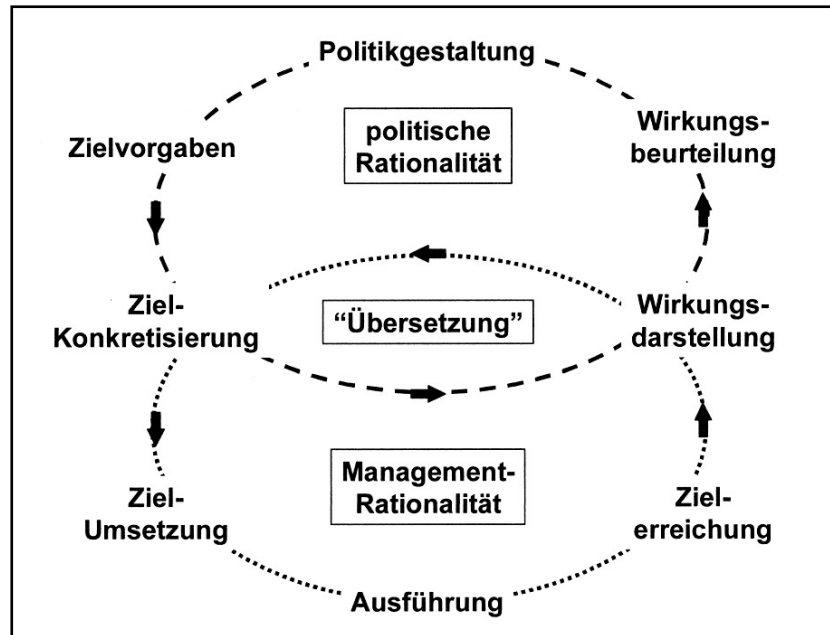


Abbildung 9: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management (Schedler & Proeller 2007: 64)

Schließlich geht das NPM-Konzept davon aus, dass Wettbewerb prinzipiell Optimierungswirkung hat. Eine effiziente Verteilung knapper Ressourcen wird nur für möglich gehalten, wenn die Leistungsnehmer im Rahmen eines funktionierenden Wettbewerbs um die Mittel konkurrieren. Je höher die Konkurrenz – so die Annahme – umso höher die Effizienz (Schedler & Proeller 2007). Entsprechend werden Marktmechanismen in mitunter drastischer Weise im öffentlichen Sektor eingeführt.

### 4.2.3 NPM-Maßnahmen

Die Wirkungsweise des NPM beruht auf drei Säulen, einer Dezentralisierung der Führungsstruktur, der Einführung von Kontrollinstrumenten und der Einführung von Leistungsvereinbarungen zwischen Führungsebene und Handlungseinheiten. Bei der Freisetzung von Marktmechanismen handelt es sich um einen vierten Bereich, mit dem die gewünschten Effekte verstärkt werden.

### 4.2.4 Dezentralisierung

Eine Dezentralisierung der Führungsstruktur ist auf den Grundgedanken zurückzuführen, dass „nur effizient und effektiv arbeiten kann, wer für seine eigenen Handlungen verantwortlich ist“ (Schedler & Proeller 2007: 87). Eine Detailsteuerung durch die Führungsebene, die wenig Spielraum in der Ausführung lässt und somit die Verantwortung auf der ausführenden Ebene auf ein Minimum reduziert, wird im NPM-Konzept als kontraproduktiv angesehen. Veränderungen zielen deshalb im Kern auf eine Erweiterung der Handlungsspielräume der Akteure ab, die Verantwortung für ihr Handeln übernehmen sollen.

um eine erhöhte Effizienz und Effektivität zu bewirken. Eine Dezentralisierung kommt dabei jedoch i.d.R. nicht den Akteuren der ausführenden Ebene zugute (in Schulen sind dies die Lehrkräfte), sondern dem unteren Management (den Schulleitungen).

Wichtigstes Instrument der Dezentralisierung ist das Globalbudget. Eine Mittelbindung nach Aufwandart wird dabei ersetzt durch eine Gesamtsumme nach Leistung. Während zuvor jedem Betrag ein bestimmter Verwendungszweck zugeordnet war, können die einzelnen Abteilungen oder Gruppen nun die zugewiesenen Ressourcen in Hinblick auf größtmögliche Effizienz flexibel einsetzen. Bei der Leistungserbringung werden somit Einsparungen bei jeder Aufwandart reizvoll, da eingesparte Mittel beliebig eingesetzt werden können, also zu zusätzlichen Handlungsspielräumen führen. Gleichzeitig wird i.d.R. die Einwerbung von Drittmitteln ermöglicht. Auch eine Verrechnung interner Dienstleistungen kann eingeführt werden, was den Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln auf interne Prozesse ausweitet.

Um ein leistungsorientiertes Globalbudget einzuführen, müssen Summe und Leistung in einer Leistungsvereinbarung festgehalten werden. Die Beträge, sog. Kontraktsummen, können fest, variabel oder gemischt festgelegt werden (Schedler & Proeller 2007: 170f). Eine feste Summe ist unabhängig von der Anzahl geleisteter Produkte bzw. Leistungen. Eine Schule wird in diesem Fall unabhängig von der Zahl der Schülerinnen finanziert. Bei einer variablen Summe steht ein Betrag pro Schülerin zur Verfügung und bei einer gemischten Summe wird ein fester Sockelbetrag vereinbart, zu dem zusätzlich ein Betrag pro Schülerin gezahlt wird. Eine solche Finanzierung scheint bei vielen öffentlichen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Schulen oder Arbeitsagenturen sinnvoll, da hier hohe Kosten für die Bereitstellung einer Leistung entstehen und jede Kranke, jede Schülerin und jede Arbeitslose vergleichsweise geringe Zusatzkosten mit sich bringt.

Bei einer konsequenten Globalbudgetierung werden Mittel für materielle und personale Ressourcen nicht getrennt. Dies ist z.B. an Englands Staatsschulen der Fall, wo etwa Einsparungen beim Personal zur Finanzierung von Baumaßnahmen verwendet werden können.

Schedler und Proeller (2007: 166) formulieren eine Reihe von Vorteilen durch die Einführung von Globalbudgets in öffentlichen Einrichtungen. So werde z.B. die Flexibilität bei der Leistungserbringung erhöht, Verantwortung ausgeweitet und Kostendenken gefördert. Die Autorinnen nennen auch eine erhöhte Motivation als Vorteil von Globalbudgets.

Eine wirkungsvolle Dezentralisierung kann aber nicht allein durch die Einführung von Globalbudgets umgesetzt werden. Schließlich müssen die Akteure auch den notwendigen Handlungsfreiraum besitzen, um die zugewiesenen Mittel effizient einzusetzen. Es sind also umfangreiche Maßnahmen zur Erweiterung von Handlungsspielräumen notwendig.

Insbesondere müssen Gesetze, Vorschriften und Verordnungen drastisch reduziert werden.

Gelingt es der Verwaltung, das Controlling auf das Notwendige zu beschränken und eine schlanke Organisation [...] durchzusetzen, so darf mit erheblichen Vereinfachungen der Abläufe gerechnet werden. (Schedler & Proeller 2007: 95)

Die staatliche Kontrolle beschränkt sich im Idealfall auf die Festlegung eines Leistungsauftrags, die Festlegung des Preises pro Leistungseinheit, die Finanzierung, die Rechnungsführung sowie besondere Kontrollen bei der Ausübung hoheitlicher Aufgaben (Schedler & Proeller 2007: 93). Akteure, die Entscheidungen zu fällen haben, tragen auch die Verantwortung und sind mit entsprechenden Spielräumen ausgestattet, was zu erhöhter Effektivität führt.

#### **4.2.5 Kontrollmechanismen**

Die Einführung von NPM-Strukturen dient dem Ziel der Erhöhung von Effektivität und Effizienz. Ein Kontrollverlust durch politische Organe und Administration wird dabei nicht beabsichtigt, wäre bei einer umfassenden Dezentralisierung ohne flankierende Maßnahmen aber zu befürchten. Im NPM-Konzept werden deshalb Maßnahmen der Dezentralisierung mit der Einführung von Kontrollinstrumenten kombiniert. Es soll überprüft werden, ob die Resultate eigenverantwortlicher Arbeit den Anforderungen der Führungsebene entsprechen. Die Ergebnisse der Kontrollen sollen Konsequenzen für die Handlungsakteure haben, sie aber gleichzeitig in ihrer Handlungsfreiheit nicht einschränken. Kontrollinstrumente können in ihrer Qualität daran gemessen werden, wie sehr sie dieser doppelten Anforderung gerecht werden.

Ob die geforderten Leistungen erbracht wurden, kann nur festgestellt werden, wenn zuvor detailliert festgelegt wurde, um welche Leistungen es sich handelt und wie diese gemessen werden sollen. Sie müssen also operationalisierbar sein, im NPM-Kontext wird dafür der Begriff ‚Produkt‘ verwendet. Hier wird zwischen externen und internen Produkten unterschieden. Externe Produkte werden von Kunden, interne Produkte von einer anderen Einheit innerhalb des selben Verwaltungsapparats genutzt. Im Schulsystem handelt es sich bei Unterricht also um ein externes Produkt, bei Lehrerfortbildungen hingegen um interne Produkte. Sobald operationalisierbare Produkte festgelegt wurden, muss der Qualitätsbegriff geklärt werden. Das NPM-Konzept beruht auf einem umfassenden Qualitätsbegriff unter Einbeziehung der folgenden Aspekte (Schedler & Proeller 2007: 78):

- Produktbezogene Qualität: Wie gut ist das Produkt?
- Kundenbezogene Qualität: Welche Wirkung hat das Produkt auf die Kundin?
- Prozessbezogene Qualität: Wie schnell und fehlerfrei konnte produziert werden?
- Wertbezogene Qualität: Wie ist das Kosten-Leistungs-Verhältnis?

- Politische Qualität: Welchen Nutzen hat das Produkt für die Gesellschaft und das Gemeinwohl?

Sobald Produkte und Qualitätsmerkmale geklärt sind, kann eine leistungsorientierte Mittelvergabe eingeführt werden. Wenn zuvor eine öffentliche Einrichtung sparsam gewirtschaftet hatte und am Jahresende einen Budgetüberschuss aufweisen konnte, wurden die Mittel für das folgende Jahr um den entsprechenden Betrag gekürzt. „Ein wirtschaftliches Arbeiten wird also sozusagen mit Budgetkürzungen bestraft.“ (Schedler & Proeller 2007: 71) Bei einer leistungsorientierten Finanzierung findet eine Zuteilung entsprechend der Leistung bzw. der erbrachten Produkte statt. Dabei ist jedoch umstritten, ob die Leistungen selbst die entscheidende Einheit darstellen, oder ob nicht vielmehr die Wirkungen der Leistungen in den Fokus gerückt werden müssen. Während Leistungen leichter messbar sind, sind Wirkungen deutlich näher an den politischen Zielvorgaben, die es umzusetzen gilt. Eine bestimmte Leistung ist schließlich nichts wert, wenn sie nicht die beabsichtigte Wirkung hervorgerufen hat. Wirkungen hingegen sind nur dann feststellbar, wenn konkrete Ursache-Wirkungs-Beziehungen angenommen werden können und entfalten sich häufig nur über lange Zeiträume. In Österreich und der Schweiz wird durch die Verwendung des Begriffs der ‚wirkungsorientierten Verwaltungsführung‘ deutlich, dass man sich zugunsten der Wirkung als zentralen Aspekt von Qualität entschieden hat. In einem Schulsystem sind die pädagogischen Handlungen die relevanten Leistungen, die aber nur bedingt operationalisierbar sind. Deren Wirkung, die Schülerleistungen, lassen sich schon leichter messen. Dies geschieht z.B. im Rahmen internationaler Leistungsvergleichsstudien.

#### **4.2.6 Leistungsvereinbarungen**

Während eine Dezentralisierung den Handlungsakteuren die nötige Freiheit geben soll, effizient und effektiv zu arbeiten, wird deren Leistung mit Kontrollinstrumenten auf die Vorgaben der Steuerungsebene bezogen. Eine Verknüpfung beider Steuerungselemente findet durch die Einführung von Leistungsvereinbarungen statt. Sie ersetzen im Idealfall hierarchische Weisungen und werden zwischen unterem Management (Schulleitung) und staatlichen Akteuren (Schulaufsicht) geführt. Der gegenseitigen Abhängigkeit beider Seiten wird damit Rechnung getragen, dass die Weisung als einseitige Kommunikation der top-down-Steuerung durch Verhandlungen ersetzt wird. In den Leistungsvereinbarungen (Kontrakten) werden die zu erbringenden Produkte in Qualität und Quantität sowie das dafür zur Verfügung zu stellende Budget (Kontraktsumme) festgelegt. Die staatlichen Akteure haben sich nach Abschluss der Vereinbarung auf die Finanzierung zu beschränken und darüber hinaus keinen weiteren Einfluss auf die Leistungserbringung zu nehmen.

Der Verhandlungspartner (z.B. eine Schule) hat seine Handlungsspielräume zu nutzen, um die vereinbarte Leistung zu erbringen.

Bei Nichteinhaltung der Leistungsvereinbarung hat die Steuerungsebene zwei grundsätzlich verschiedene Handlungsmöglichkeiten. Entweder kann die jeweilige Handlungseinheit, z.B. eine Schule, durch Mittelkürzung sanktioniert werden. In diesem Fall ist es aber fraglich, ob im folgenden Jahr unter den erschwerten Bedingungen die geforderte Leistung erbracht werden kann. Oder sie kann auf den Verstoß mit einer Budgetausweitung reagieren, was zu einer Verbesserung der Bedingungen für die Schule und somit einer erhöhten Chance auf die vollständige Erbringung der geforderten Leistung führt. In diesem Fall besteht jedoch kein Anreiz zur Erfüllung der Vereinbarung. Weder der eine, noch der andere Weg kann deshalb als Antwort auf die Sanktionierungsfrage gesehen werden.

Die Antwort liegt auf der Hand: Es ist eine unabdingbare Führungsaufgabe der Vergabestelle, die Ursachen für die Abweichungen zu erforschen und fallweise die richtigen Massnahmen zu ergreifen. Allgemeingültige, quasi-automatische Regelungen führen nicht zum gewünschten Erfolg. (Schedler & Proeller 2007:162)

#### **4.2.7 Marktmechanismen**

Neben Dezentralisierung, Kontrollmechanismen und Leistungsvereinbarungen ist i.d.R. auch die Einführung von Marktmechanismen ein wesentlicher Bestandteil von NPM-Reformen. Sie sollen einen Wettbewerb forcieren, dem im NPM-Konzept prinzipiell eine heilsame – Effektivität und Effizienz steigernde – Wirkung zugeschrieben wird. Die Einführung von Marktmechanismen im Bildungswesen ist hochgradig umstritten. Häufig wird dabei dichotom zwischen staatlichem System und Marktsysteme unterschieden. Bei einer solchen Unterscheidung wird aber nicht die Tatsache berücksichtigt, dass weder rein staatliche noch rein marktwirtschaftliche Bildungssysteme existieren. Es handelt sich immer um Hybridformen unterschiedlichster Ausprägung, die differenziert in den Blick genommen werden müssen.

Only if and when funding, regulation, and provision were all carried out by the state alone could we speak of a ‚public‘ system. Only if and when they were all carried out by ‚non-state‘ bodies could we speak of a ‚private‘ system. (Dale 1997: 275)

An Stelle der dichotomen Unterscheidung ist deshalb eine Einordnung von Bildungssystemen auf dem Spektrum zwischen staatlicher Steuerung und marktwirtschaftlichem Wettbewerb sinnvoll.

Eine weitere Differenzierung ist durch die Unterscheidung der drei Dimensionen Planung, Finanzierung und Leistungserbringung möglich. Ein Schulsystem kann in jeder der drei Dimensionen in Hinblick darauf eingeschätzt werden, wie stark es an marktwirtschaftlichen Mechanismen bzw. staatlicher Steuerung orientiert ist. Findet die Planung im



Wesentlichen durch ein Ministerium und eine Schulbehörde statt, oder existieren umfassende Freiräume für staatliche und private Schulen, die sich auf dem Bildungsmarkt gegeneinander durchsetzen müssen? Wie groß ist der staatliche Anteil der Bildungsfinanzierung und wie groß der private (z.B. Eltern, Stiftungen, Vereine)? Wie viele Schülerinnen werden in staatlichen, wie viele in privaten Schulen unterrichtet? Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild der Position eines Schulsystems auf dem Spektrum zwischen Staat und Markt. Pauschale Aussagen zur Wirkung von Marktmechanismen in Schulsystemen sind vor diesem Hintergrund nicht möglich. Einzelne Maßnahmen müssen stattdessen differenziert und im jeweiligen Kontext betrachtet und auf ihre Wirkungen untersucht werden.

Nach Schedler & Proeller ist dabei nicht die Frage entscheidend, ob eine Leistung von staatlicher oder privater Seite erbracht wird, sondern ob ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern erfolgt ist. Er kann in Form von marktlichem, quasi-marktlichem oder nicht-marktlichem Wettbewerb stattfinden (Schedler & Proeller 2007: 191f).

Bei marktlichem Wettbewerb treten private und staatliche Anbieter in Konkurrenz zueinander. Eine zu erbringende Leistung wird in diesem Fall öffentlich ausgeschrieben und von dem staatlichen oder privaten Bewerber ausgeführt, der sie am günstigsten anbietet. Wird der Auftrag an einen privaten Anbieter vergeben, spricht man von ‚Contracting Out‘ oder ‚Outsourcing‘.

Häufig steht jedoch kein privater Anbieter für eine bestimmte Leistung zur Verfügung oder eine Leistung kann aus rechtlichen Gründen, z.B. weil es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt, nur staatlich erbracht werden. Dann besteht die Möglichkeit eines nicht- oder quasi-marktlichen Wettbewerbs. Im Falle des nicht-marktlichen Wettbewerbs sollen Ineffizienzen lediglich durch die Einführung von Vergleichbarkeit der Leistungseinheiten reduziert werden. Dies geschieht z.B. indem sämtliche interne Leistungen verrechnet werden. Dadurch werden Anreize geschaffen, interne Leistungsnachfragen zu reduzieren. Die Erfassung und Zuordnung von Kosten zu Leistungen führt allerdings zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand, der nicht größer sein darf als die dadurch erreichten Einsparungen. Eine andere Möglichkeit nicht-marktlichen Wettbewerbs besteht in einem Datenvergleich zwischen ähnlichen öffentlichen Einrichtungen. Dies kann zu einem Vergleichsdruck und somit indirekt zur Erhöhung von Effizienz und Effektivität führen. Allerdings dürfen keine leistungsrelevanten Unterschiede zwischen den Einrichtungen bestehen.

Ebenfalls unter Ausschluss privater Anbieter findet quasi-marktlicher Wettbewerb statt. Er umfasst aber weitergehende Maßnahmen als nicht-marktlicher Wettbewerb, z.B. die Aufhebung von geografischen Bindungen öffentlicher Einrichtungen. So können etwa Schulbezirke aufgehoben werden, sodass benachbarte staatliche Schulen um die Gunst

von Schülerinnen und Eltern konkurrieren. Eine andere Variante ist die interne Ausschreibung, bei der eine Leistung wie z.B. eine bestimmte Verwaltungsaufgabe an diejenige Behördeneinrichtung vergeben wird, die diese am günstigsten erfüllen kann. Dies kann zu fachlichen Spezialisierungen führen.

Die Ausprägung von Marktmechanismen ist immer eine graduelle Frage. Jedes Schulsystem kann in den Dimensionen Planung, Finanzierung und Leistungserbringung unterschiedlich eingeschätzt werden, wie stark staatliche und wie stark marktwirtschaftliche Mechanismen darin wirken.

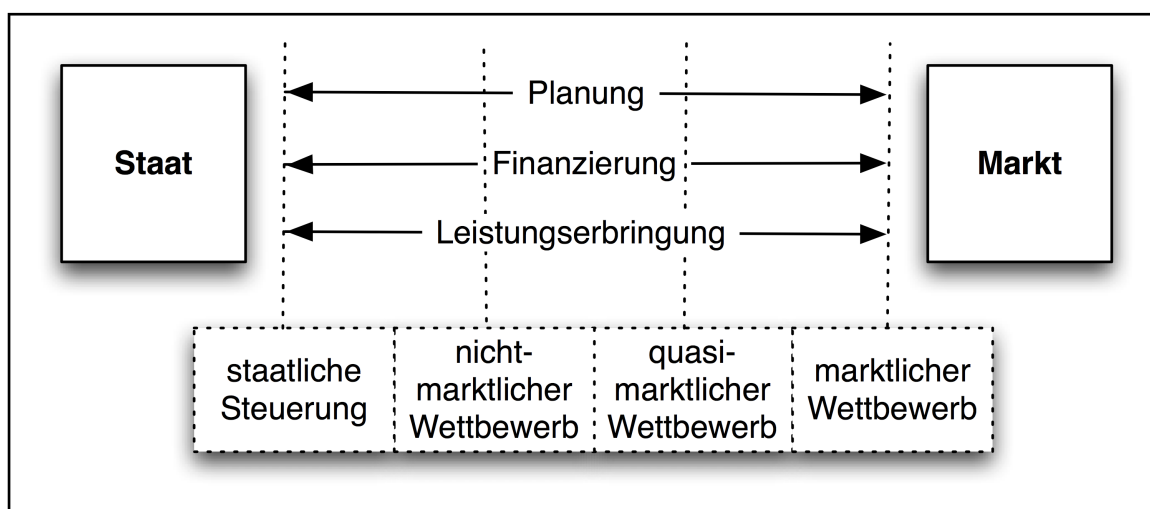


Abbildung 10: Graduelle Ausprägung von Marktmechanismen (eigene Abb.).

#### 4.2.8 Problemfelder des New Public Management

Bisher wurde das NPM-Konzept aus der Sicht seiner Vertreter dargestellt, die die heilsame Wirkung von Dezentralisierung, neuen Kontrollinstrumenten, Leistungsvereinbarungen und Marktmechanismen in den Vordergrund stellen. Im Folgenden möchte ich auch eine Reihe von Problemen darstellen, die mit den genannten Instrumenten in Verbindung stehen. Einige dieser Probleme entstehen erst bei einer Übertragung des NPM-Konzepts auf den schulischen Kontext.

#### 4.2.9 Dezentralisierung als Problem

Den Handlungsakteuren sollen in Leistungsvereinbarungen i.d.R. Anreize für eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung geschaffen werden. Das ist ihnen aber nur möglich, wenn ihnen auch ausreichenden Handlungsspielraum bei der Leistungserbringung eingeräumt wird. Zu diesem Zweck müssen Regelungen und Vorschriften auf ein Mindestmaß reduziert oder gänzlich durch Leistungsvereinbarungen ersetzt werden. Die staatlichen Akteure auf der Steuerungsebene müssen zu diesem Zweck das bisherige Steuerungsinstrument – die Verordnung – aufgeben und auf die neue Steuerung vertrauen. Hier besteht allerdings die Versuchung, die neuen Instrumente einzuführen ohne gleichzeitig die alten

abzuschaffen. Es besteht also die Gefahr einer „Verdoppelung von Bürokratie, wenn die Spitze nicht abgibt, das Modul aber zum – wenn auch womöglich folgenlosen – eigenem Handeln gezwungen wird“ (Böttcher 2007a: 202).

In Bildungssystemen geht die Erweiterung von Handlungsspielräumen für die Schulen i.d.R. mit der Einführung von Bildungsstandards einher (so z.B. in England und Deutschland). Prozessvorgaben werden dabei durch Outcome-Vorgaben ersetzt. Dadurch wird den Schulen an einer Stelle Freiheit gegeben, an anderer aber genommen. Die Einführung solcher Maßnahmen kann als Prozess der ‚Re-Zentralisierung‘ bezeichnet werden, und ist i.d.R. Bestandteil einer NPM-Reform im Schulsystem (Klemm 2005; Böttcher 2007a).

In Deutschland stellt sich außerdem die Einführung von Globalbudgets als Problem dar, da es sich bei schulischer Erziehung und Bildung um hoheitliche Aufgaben handelt. Während das Land für die Besoldung des pädagogischen Personals eintritt, wird der materielle Bedarf durch die Kommunen finanziert. Ein Globalbudget ist bei dieser Rechtsgrundlage kaum möglich. In Bezug auf eine erweiterte Personalautonomie der Schulen finden zwar z.B. Stellenausschreibung über die Schulen statt, anders als z.B. in England sind Gehaltsverhandlungen zwischen Schulleitungen und Lehrkräften aber nicht möglich.

#### **4.2.10 Kontrolle als Problem**

Die Festlegung von operationalisierbaren Produkten zur Bestimmung der Leistung von Organisationseinheiten ist zentraler Bestandteil des NPM-Konzepts. Mit der Messbarkeit und Vollständigkeit des Produkt-Katalogs steht und fällt die Wirkung der Kontrollinstrumente. Nach Schedler & Proeller kommen dem Produkt bei der NPM-Steuerung die folgenden fünf Funktionen zu:

- Es bildet die Grundlage für die Definition, Vergabe, Messung und Kontrolle von Leistungen der Verwaltung.
- Es dient als Gegenstand für die Kalkulation, die Mittelzuteilung (Produktgruppenbudget), und die finanzielle Rechenschaftsablage (Produktgruppenrechnung).
- Es ist mittelfristiger Planungsgegenstand [...].
- Es definiert die Ebene der politischen Einflussnahme [...].
- Es dient als Gegenstand für die Formulierung von Politik (Wirkungsziele) und Maßnahmen (Leistungsziele) sowie deren Evaluierung (Leistungs- und Wirkungsindikatoren). (Schedler & Proeller 2007: 143)

Der großen Bedeutung der Produkte im NPM-Konzept stehen Probleme bei deren Operationalisierung gegenüber, die ich hier als ‚Operationalisierungslücke‘ bezeichnen möchte. Darunter ist folgendes gemeint. Eine staatliche Schule ist für die Betreuung von Kindern ebenso zuständig wie für umfassende Erziehung und Bildung. Ein umfassender Bildungsauftrag ist aber nicht in Form von operationalisierbaren Produkten formulierbar. In Leistungsvergleichsstudien werden deshalb nur einzelne Fachkompetenzen gemessen – ein

umfassendes Bild von der Leistung der Schule entsteht dabei nicht. Wird das jeweils messbare aber als Schulqualität insgesamt missverstanden und wird die Schule gleichzeitig unter Druck gesetzt, Effizienz und Effektivität zu erhöhen, so wird sie sich in ihrer Aktivität auch auf die jeweils messbaren Qualitätsmerkmale konzentrieren und andere – womöglich entscheidende – Aspekte des Bildungsauftrags vernachlässigen. Möchte man nicht mit einem verkürzten Qualitätsbegriff operieren, kann aber auch nicht alle relevanten Bereiche in operationalisierbaren Produkten formulieren, so gibt es die Möglichkeit, zusätzlich zu den Produkten auch die Prozesse in den Blick zu nehmen. Dies geschieht im Rahmen von Schulinspektionen. Damit wird aber von der Output-Orientierung des NPM abgewichen, indem auch Prozesse und nicht nur Produkte in eine Leistungsbeurteilung einfließen. Dies bringt eine kontraproduktive Einschränkung der Handlungsfreiheit der Akteure mit sich. Außerdem sind bei einer Kontrolle durch Prozessbeobachtungen tatsächliche und vorgetäuschte Effizienzen nur schwer unterscheidbar. Hier kann es zu einer „symbolischen Politik“ (Schimank 2007: 155) durch die Schulen kommen, die vortäuschen, effizient zu handeln, wodurch tatsächlich aber Ineffizienzen entstehen. Die beabsichtigte reine Leistungs- bzw. Wirkungsorientierung wird somit ausgehebelt. Die Generierung von Produkten stellt sich im Schulwesen insgesamt als ungelöstes Problem dar, das die Möglichkeit einer umfassenden Anwendung des NPM-Konzepts in Frage stellt.

Die Unschärfe der Zielbeschreibung scheint im pädagogischen Milieu Programm zu sein. Erfolgsunsicherheit, Technologievagheit oder die Tatsache, dass im pädagogischen Prozess häufig Unerwartetes passiert, mögen Anlass geben, die Schule von klaren Zielvorgaben zu befreien. (Böttcher 2007a: 196)

Eine Lösung dieses Problems muss in einer Weise stattfinden, sodass Effizienzgewinne größer sind als der Aufwand zur Feststellung der Leistung. Andernfalls kommt es zu einer Situation, wie Schimank sie pointiert in Bezug auf das Hochschulwesen darstellt:

Vielleicht ist es ja eine Fehlinvestition, dass immer mehr knappe Arbeitskraft guter Wissenschaftler darauf verwandt wird, schlechte Wissenschaftler zu identifizieren, damit man ihnen einige Finanzmittel entziehen kann, die dann zwar den Guten zufließen, von diesen aber angesichts ihrer Evaluationstätigkeit gar nicht nutzbar gemacht werden können. (Schimank 2007: 255)

#### **4.2.11 Leistungsvereinbarung als Problem**

Kussau & Brüsemeister weisen darauf hin, dass das NPM den gleichen Kontrollproblemen unterliegt wie jede andere Steuerungsform. Bisher fand Steuerung durch Vorgaben von oben durch alle Ebenen hindurch nach unten statt und war dabei Vermittlungsprozessen unterworfen, die zu Missverständnissen, bewussten Uminterpretationen oder Verzerrungen führen konnten. Ähnliches könnte sich auch in Bezug auf Leistungsvereinbarungen ereignen, insbesondere dann, wenn eine erschöpfende Kontrolle der Leistung bzw. Wirkung nicht möglich ist.

Aufgrund programmatischer Unschärfen, Informationsverlusten, Umdeutungen und Nachfindungsprozessen, mangelnder Kontrolle bzw. zu hohen Kontrollkosten ist vielmehr systematisch mit Abweichungen und sogar Gegenläufigkeiten zu rechnen. (Kussau & Brüsemeister 2007: 21)

Fraglich ist also, ob die Steuerungslücke in komplexen öffentlichen Systemen mit den NPM-Instrumenten tatsächlich überbrückt werden kann, oder ob sie in anderer Form bestehen bleibt. Hier ist die Frage entscheidend, wie gut die Kommunikation zwischen Politik und Management gelingt, ob also eine Übersetzung der Zielvorgaben von der politischen in die Managementrationalität gelingt. Diese Übersetzungs- oder Vermittlungsleistung wird gelegentlich unterschätzt (Altrichter 2005: 50).

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Gefahr von Leistungsanreizen und Leistungsmessung für die intrinsische Motivation der Handlungsakteure. Viele Organisationen sind von dem persönlichen Engagement ihrer Mitglieder abhängig, dies gilt insbesondere für öffentliche Einrichtungen und bei der Erbringung komplexer, bedingt messbarer Leistungen. Eine umfassende und dauerhafte Leistungsmessung verschlingt dabei nicht nur Ressourcen, sondern kann auch zu einer „Erosion intrinsischer Motivation unter den Leistungsproduzenten“ (Schimank 2007: 255) führen. Es ist zu erwarten, dass eine zusätzliche extrinsische Motivation durch leistungsorientierte Mittelvergabe diesen Effekt nicht immer ausgleichen kann.

Im NPM wird ein besonderer Schwerpunkt auf den Output von Organisationen gelegt. Dies wird jedoch problematisch, wenn die Bedeutung wesentlicher Inputs vernachlässigt wird, auf die die Organisation keinen Einfluss hat. Mit dem NPM-Ansatz geht im Bildungswesen die Gefahr einher, die Rolle der Einzelschule bei der Optimierung von Unterricht zu überschätzen und die Politik vorschnell aus der Verantwortung zu entlassen. Sie ist verantwortlich für die Lehrerbildung, die Finanzierung, die eingesetzten Evaluationsinstrumente, die Versorgung mit operativ relevanten Informationen und die Kommunikation strategischer Ziele. Für all dies liegt die Verantwortlichkeit nicht in der ausführenden Ebene, sondern in der Systemspitze (Böttcher 2007a: 201). Bei Leistungsvereinbarungen darf deshalb nicht nur der Output eines Moduls, sondern muss auch der Input, also die Finanzierung, verhandelbar sein.

#### **4.2.12 Ebenenübergreifende Steuerung als Problem**

Das NPM-Konzept geht davon aus, dass eine Veränderung der Organisationsstruktur, die überwiegend die Meso-Ebene in den Blick nimmt, direkte und indirekte Auswirkungen auf die Mikro-Ebene hat. In Bezug auf das Bildungswesen bedeutet dies, dass eine Veränderung der Steuerung des Schulsystems zu besserem Unterricht führte, sich also positiv auf die Lernleistungen von Schülerinnen niederschläge. Unter welchen Bedingungen von einem solchen Zusammenhang ausgegangen werden kann, muss jedoch zunächst geklärt

werden. Keinesfalls kann vorausgesetzt werden, dass Veränderungen im Schulmanagement prinzipiell auf Schülerleistungen durchschlagen (Wissinger 2007: 117). Es muss also hinterfragt werden, inwieweit es sinnvoll und möglich ist, eine Verbesserung von Schulleistung auf indirektem Wege durch die Veränderung der Steuerungsmechanismen herbeizuführen.

Bislang ist die durchaus paradoxe Situation, Unterricht verändern zu wollen, ohne in die Unterrichtsprozesse einzugreifen, nicht diskutiert. (Böttcher 2007a: 199)

Das Konzept des NPM wird sich deshalb daran messen lassen müssen, ob es Makro-, Meso- und Mikroebene miteinander verknüpfen und zusammenfassend regulieren kann um somit dem Problem der losen Kopplung (Hasse & Krücken 1999) im Bildungswesen zu begegnen (Kussau & Brüsemeister 2007: 146).

#### **4.2.13 Die Überlagerung alter und neuer Steuerung als Problem**

Insgesamt sind unerwünschte Nebeneffekte in besonderer Weise bei Interferenzen zwischen alten und neuen Steuerungsinstrumenten zu befürchten.

Sofern es zu Überlagerungen zwischen „alten“ und „neuen“ Steuerungsinstrumenten kommt, wächst das Risiko nicht-intendierter Wirkungen der anvisierten Reformen. Bezüglich der intendierten und der nicht-intendierten Wirkungen bildungspolitischer Steuerungsmaßnahmen muss die Educational Governanceforschung beispielsweise untersuchen, ob Bildungsstandards Professionsnormen verdrängen, die bislang auf der Unterrichtsebene vorherrschten, ob Steuerungsmaßnahmen als Anregung zur Selbstevaluation gemeint sind, dann jedoch in den Modus von Verordnungen zurückfallen, oder ob sich fortlaufende externe Evaluationen negativ auf die intrinsische Motivation von Professionsangehörigen auswirken. (Kussau & Brüsemeister 2007: 43)

In diesem Zitat – und in meinen bisherigen Darstellungen – wurde alte und neue Steuerung dichotom unterschieden. Schimank (2007) weist jedoch darauf hin, dass die Realität in dieser polarisierenden Form nicht angemessen abgebildet werden kann. Tatsächlich befindet sich jedes Steuerungssystem im öffentlichen Wesen auf einem Spektrum zwischen strenger Top-Down-Steuerung und konsequenter NPM-Steuerung. Schimank hat für das Hochschulwesen eine Unterscheidungsform gefunden, mit der die Position eines Steuerungssystems in diesem Spektrum beschreibbar wird. Er verwendet dabei fünf Dimensionen: staatliche Regulierung, staatliche Steuerung, Selbstorganisation, Konkurrenzdruck und hierarchische Selbststeuerung. Eine NPM-Steuerung zeichnet sich durch niedrige staatliche Regulierung, hohe staatliche Steuerung, geringe Selbstorganisation, hohen Konkurrenzdruck und hohe hierarchische Selbststeuerung aus. Bei traditionellen Regimes verhält es sich umgekehrt. Jedes Governance-Regime kann nach diesen Dimensionen eingeordnet werden und Merkmale beider Steuerungsformen kombinieren. Eine präzisere Beschreibung ist möglich, wenn die einzelnen Dimensionen nicht dichotom, sondern graduell verstanden werden. In diesem Fall werden auch die Entwicklungen innerhalb eines Systems darstellbar und Entwicklungen verschiedener Systeme können

vergleichend visualisiert werden. Die folgende Grafik zeigt beispielhaft die Entwicklung der Steuerung im Hochschulbereich von fünf Ländern im Vergleich.

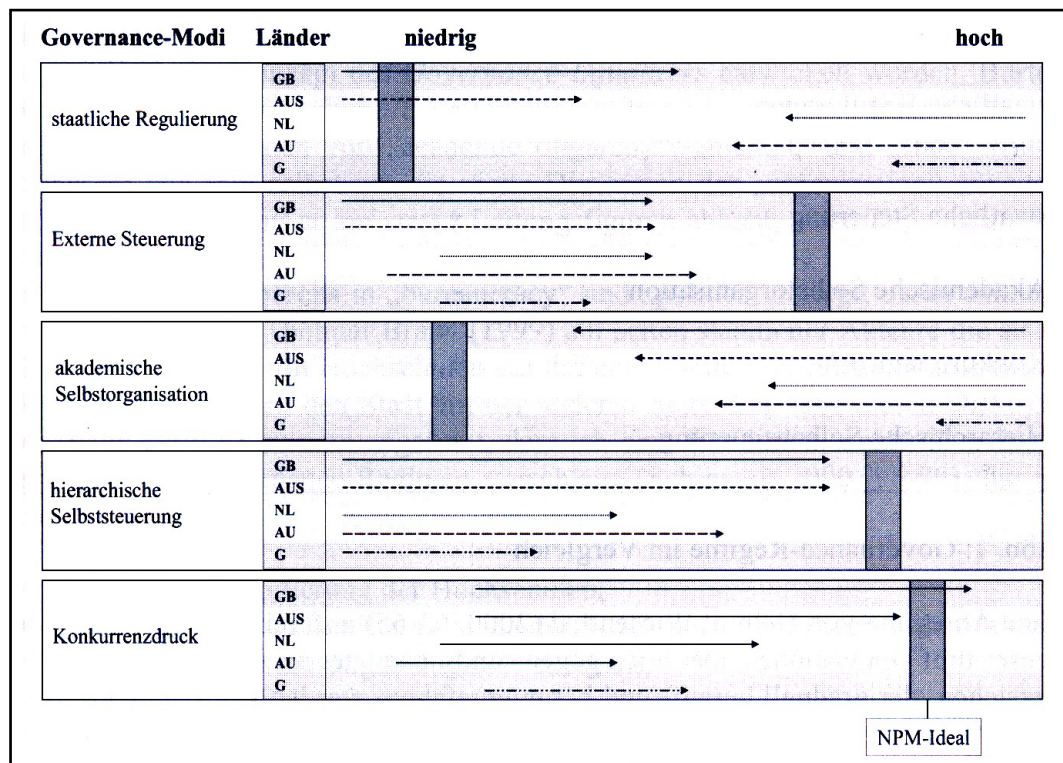


Abbildung 11: Entwicklung der Hochschul-Governance in Richtung NPM im Ländervergleich (Schimank 2007: 240)

Wichtig an der von Schimank entwickelten Matrix ist, dass sie die Vielfalt von Steuerungssystemen betont und beschreibbar zu machen versucht. Die Gegenüberstellung von NPM und traditioneller Steuerung weicht damit einer differenzierteren Betrachtung nach verschiedenen Dimensionen und legt den Fokus darauf, nach der passenden Steuerungsform für den jeweiligen Kontext zu suchen. Dabei können die Probleme beider Steuerungsprinzipien im jeweiligen Kontext berücksichtigt werden.

#### 4.2.14 Exkurs: Politikidee Schulautonomie

Bisher habe ich das NPM-Konzept in allgemeiner Weise dargestellt, in der vorliegenden Arbeit soll es aber um das NPM-Konzept in Schulsystemen gehen. Rürup bezeichnet dies als ‚Politikidee Schulautonomie‘. Er verwendet ‚Schulautonomie‘ in einem sehr weit gefassten Sinne und unterscheidet die Unterkategorien Dezentralisierung und Neue Steuerungsansätze, die sich wiederum aus je vier Bereichen zusammensetzten.

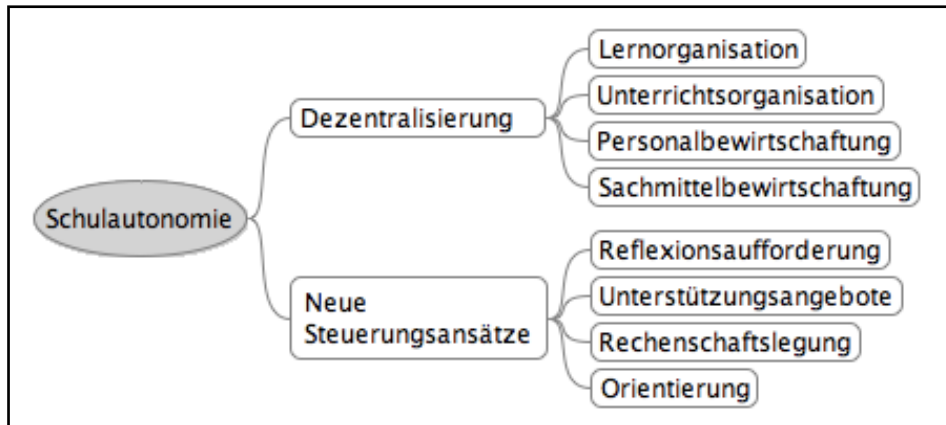


Abbildung 12: Der Schulautonomie-Begriff nach Rürup. Eigene Abbildung nach (Rürup 2007b).

Rürups ‚Schulautonomie‘-Begriff bezeichnet für den Bereich Schule im Wesentlichen das Gleiche wie der NPM-Begriff für Verwaltungsorganisationen. Dezentralisierung und neue Kontrollinstrumente (Rechenschaftslegung) sind jeweils zentrale Bereiche, der Begriff Rürups berücksichtigt jedoch weder Leistungsvereinbarungen noch Marktmechanismen in umfassender Weise. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit möchte ich den Begriff ‚Schulautonomie‘ um diese beiden Bereiche erweitern und synonym mit ‚NPM im Schulsystem‘ verwenden. Dies ist zwar problematisch, weil unter ‚Schulautonomie‘ häufig ausschließlich der Bereich der Dezentralisierung verstanden wird und der Begriff in unterschiedlichen Kontexten, etwa der Reformpädagogik, anders verwendet wird. Irritierend ist auch, dass Rürup ‚Neue Steuerungsansätze‘ als Unterkategorie der Schulautonomie bezeichnet. Schließlich wird der Begriff ‚Neue Steuerung‘ i.d.R. synonym mit ‚NPM in Deutschland‘ verwendet und umfasst dann Instrumente der Steuerung und der Dezentralisierung. In Ermangelung treffenderer Begriffe soll hier aber trotzdem der Begriff ‚Schulautonomie‘ als Synonym für ‚NPM im Schulsystem‘ verwendet werden. Er ist als Überbegriff von Dezentralisierung, neuen Kontrollmechanismen, Leistungsvereinbarungen und Marktmechanismen im Schulsystem zu verstehen.

#### 4.2.15 Exkurs: Input-Prozess-Output-Outcome-Modell

Zentrale Stichworte im Kontext des aktuellen Steuerungs-Diskurses sind Input, Prozess, Output und Outcome. Sie sollen an dieser Stelle geklärt werden, damit vor diesem Hintergrund in Kapitel 6.3 die Steuerungsreform in Baden-Württemberg untersucht werden kann. Am weitesten verbreitet ist das Input-Prozess-Output-Modell (Dubs 2003).



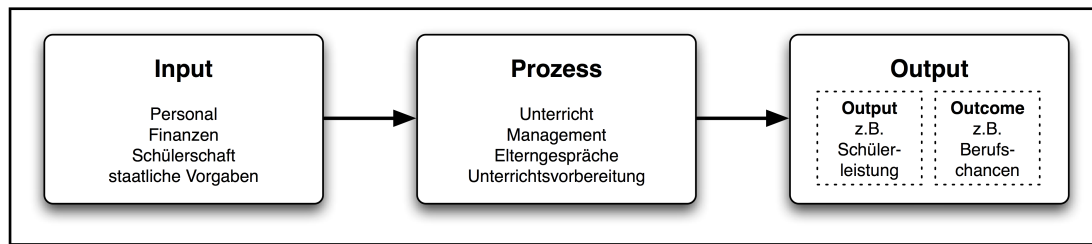


Abbildung 13: Input-Prozess-Output-Modell (eigene Abb.)

Sämtliche Kontextfaktoren einer Schule werden darin als Input bezeichnet. Dazu zählt die Schülerschaft ebenso wie das Personal, staatliche Vorgaben (Bildungsplan, Verordnungen) oder die Finanzen. Sämtliche schulischen Aktivitäten werden als Prozesse zusammengefasst. Dazu zählt Unterricht, aber auch Schulmanagement, Elterngespräche, Unterrichtsvorbereitungen etc. Output wird als Überbegriff für die Effekte schulischer Prozesse verwendet. Dabei handelt es sich einerseits um Leistungen und Einstellungen der Schülerinnen, also die unmittelbaren Effekte schulischer Prozesse. Andererseits zählen aber auch mittelbare Effekte wie der spätere Berufs- und Bildungserfolg der Schülerinnen dazu (Dubs 2003). Aus Sicht des NPM ist das Input-Prozess-Output-Modell aber nicht unproblematisch.

- Das Modell unterscheidet nicht zwischen internen und externen Produkten (vgl. Kap. 4.2.5). Interne Produkte dienen der Leistungserbringung und kommen nur mittelbar den Schülerinnen zugute. Schulmanagement, Fortbildungen, Unterrichtsvorbereitung oder Kooperationen der Lehrkräfte dienen zwar der Verbesserung pädagogischer Prozesse, sind aber selbst keine pädagogischen Prozesse, die auf die Klienten der Schule ausgerichtet sind. Sie sollten von externen Produkten unterschieden werden, die direkt auf die Klienten ausgerichtet sind. Hierzu zählen z.B. Unterricht oder Elterngespräche.
- Output wird als Überbegriff und gleichzeitig als Untergategorie verwendet, eine klare Trennung von Output und Outcome, also Leistung und Wirkung der Leistung, findet nicht statt.
- Schülerleistungen und –einstellungen als Output der Schule zu bezeichnen ist im Kontext von NPM nicht schlüssig. Schließlich werden die Leistungen und Einstellung der Schülerinnen nicht von der Schule hergestellt. Die Schule erbringt nur Dienstleistungen (z.B. Unterricht), die bei den Schülerinnen zu bestimmten Leistungen und Einstellungen führen sollen. Die Leistung der Schule (Unterricht) und die Leistung der Schülerinnen sind unbedingt zu trennen.

Ich möchte deshalb ein Modell verwenden, das Input, Prozess, Output und Outcome folgendermaßen unterscheidet.

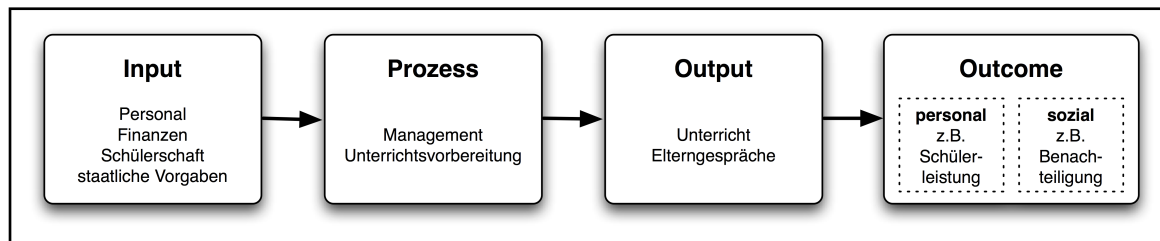


Abbildung 14: Input-Prozess-Output-Outcome-Modell (eigene Abb.)

Während unter Input nach wie vor sämtliche Kontextfaktoren einer Schule zusammengefasst werden, bezeichnet der Prozess ausschließlich interne Dienstleistungen wie Schulmanagement, Fortbildungen oder Kooperationen der Lehrkräfte. Sie werden vom Output unterschieden, dem eine neue Bedeutung zukommt. Ich verstehe darunter sämtliche Dienstleistungen, die eine Schule in Bezug auf die Klienten erbringt. Neben Unterricht zählen also z.B. auch Elterngespräche dazu. Der Output wird unterschieden von seinen Wirkungen, dem Outcome. Dazu zählen Effekte auf der Ebene der einzelnen Schülerin (Leistung, Einstellungen) und Effekte auf gesellschaftlicher Ebene (z.B. Bildungsbenachteiligung). Am Beispiel Baden-Württembergs soll in Kapitel 6.3 deutlich werden, dass das Input-Prozess-Output-Outcome-Modell für eine Analyse von Steuerungsreformen im Kontext von NPM geeignet ist.

## 4.3 Zwischenfazit

Kapitel 4 stellt den Versuch dar, den bestehenden Begriffdschunzel im Bereich der Steuerungsreform zu lichten und zwei Bereiche voneinander abzugrenzen, die in der aktuellen Debatte gelegentlich vermischt werden. Dabei handelt es sich einerseits um eine wissenschaftliche Perspektive auf Steuerungsmechanismen, die Governance-Perspektive. Sie misst der Organisationsspitze eine geringere Rolle zu als dies bisher üblich war. Der Staat übernimmt demnach keine zentrale Steuerungsposition, sondern befindet sich in Aushandlungsprozessen mit anderen Akteuren im Kontext der jeweiligen Akteurskonstellation. Die hierarchisch übergeordnete Position staatlicher Steuerungsakteure spielt dabei eine geringere Rolle als die jeweiligen Verfügungsrechte der Akteure und Akteursgruppen und das Ausmaß gegenseitiger Abhängigkeit. Für die deutschen Schulsysteme bedeutet dies, dass Landesparlamenten und Kultusministerien eine weniger machtvolle Stellung einnehmen, als man bisher angenommen hatte. Sie stehen mit Lehrenden, Eltern, Schülerinnen etc. in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis, aus dem es – zumindest für die staatlichen Akteure – kein Entrinnen gibt. Veränderungsprozesse müssen deshalb unter Berücksichtigung der Handlungslogiken aller Beteiligten stattfinden und in Aushandlungsprozessen organisiert werden. Dabei kommt der Meso-Ebene eine zentrale Bedeutung zu.

Der zweite hier behandelte Bereich ist das New Public Management. Dabei handelt es sich im Unterschied zur Governance-Perspektive um ein Rezept zur Optimierung von Steuerungshandlungen, das zu erhöhter Effizienz und Effektivität führen soll. Dezentralisierung, Leistungskontrolle, Zielvereinbarungen und die Freisetzung von Marktmechanismen sind die Säulen des NPM, die gemeinsam den Handlungsakteuren die Möglichkeit eröffnen, ihre Praxis zu optimieren – und sie unter Druck setzen, dies auch zu tun. Eine Vielzahl dabei entstehender Probleme gilt es im jeweiligen Kontext durch die geeignete Mischung einer herkömmlichen top-down-Steuerung und der neuen NPM-Steuerung zu begegnen. Eine besondere Herausforderung besteht dabei darin, Interferenzen zwischen alter und neuer Steuerung zu vermeiden und keine „doppelte Bürokratie“ (Böttcher 2007a) zuzulassen, die einer Leistungssteigerung entgegenwirken würde.

Eine ausführliche Darstellung des NPM-Konzepts ist für die vorliegende Arbeit in doppelter Weise notwendig. Einerseits sollen in Kapitel 5 Überlegungen angestellt werden, welche Folgen von NPM-Reformen für Bildungsbenachteiligung zu erwarten sind. Andererseits soll das NPM-Konzept als Folie zur Untersuchung der baden-württembergischen Steuerungsreform in Kapitel 6 dienen.

## **5. NPM-Reformen & Bildungsbenachteiligung**

An ein Steuerungssystem im Bildungswesen werden je nach Perspektive die unterschiedlichsten Ansprüche herangetragen. Aus politischer Perspektive wird mit einem Bürgerrecht auf Bildung und einem daraus resultierenden Bedarf argumentiert, den es zu befriedigen gilt. Aus pädagogischer Sicht sind die individuellen Voraussetzungen der Schülerinnen zu berücksichtigen, ein Steuerungssystem muss ihnen entsprechendes Gewicht verleihen. In ökonomischer Perspektive stehen Effektivität und Effizienz im Vordergrund, während vom soziologischen Standpunkt aus Chancengleichheit gewährleistet werden muss.

Das NPM-Konzept ist in der ökonomischen Perspektive verwurzelt, also der Steigerung von Effektivität und Effizienz verpflichtet. Diese Perspektive wurde im vorigen Kapitel beleuchtet und es wurden Chancen und Problemfelder des Konzepts dargestellt. Dabei wurde deutlich, dass der Erfolg einer NPM-Reform von der Ausgestaltung im jeweiligen Kontext abhängt und je nachdem eine Verbesserung oder Verschlechterung von Effektivität und Effizienz möglich ist. In diesem Kapitel soll die soziologische Perspektive im Mittelpunkt stehen. Die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung wird darin zur zentrale Aufgabe, die es zu bewältigen gilt. Dabei ist die Bildungspolitik bei der Gestaltung von Strukturreformen ebenso gefordert, wie jede einzelne Schule. Das Ausmaß, indem eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung gelingt, wird zum Qualitätskriterium für die Einzelschule – und die Schulreform.

Jede Reformperspektive muss sich [...] an dem Anspruch messen lassen, inwieweit sie in den Reproduktionsmechanismus ungleicher Bildungschancen zu intervenieren im Stande ist. (Bauer & Bittlingmayer 2005: 16)

Die Perspektive der Bildungsbenachteiligung ist im NPM-Konzept nicht vorgesehen, NPM-Maßnahmen haben aber bedeutenden Einfluss auf das Ausmaß institutioneller Diskriminierung (vgl. Kap. 5.1–5.6). Wie jedes andere Reformkonzept muss also auch das NPM daraufhin überprüft werden, welche Gefahren der Bildungsbenachteiligung und welche Chancen der Bildungsgerechtigkeit es mit sich bringt – nicht obwohl, sondern gerade weil diese Perspektive darin nicht vorgesehen ist.

In diesem Kapitel soll deshalb auf theoretischer Ebene die Frage beantwortet werden, an welchen Stellen eine Überschneidung der Diskurse NPM-Steuerung und Bildungsbenachteiligung feststellbar sind. Daraus ergeben sich einerseits Gefahrenquellen, die international bereits teilweise empirisch identifiziert werden konnten. Andererseits stellt sich aber auch die Frage, inwieweit eine NPM-Reform die Möglichkeit bietet, Bildungsbenachteili-

gung zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, die Perspektive institutioneller Diskriminierung in das NPM-Konzept zu integrieren, da andernfalls zu befürchten ist, dass „das Ignorieren der sozial bedingten Ungleichheit in den Bildungseinrichtungen zu ihrer Legitimierung und Verschärfung führt“ (Böttcher 2005: 10).

Eine pauschale Antwort auf die Frage nach dem Zusammenhang von NPM und Bildungsbenachteiligung ist nur bedingt möglich, da jede NPM-Reformen in anderer Weise das Konzept in die Praxis umsetzt. Dieses Kapitel soll deshalb klären, welche Fragen an ein Schulsystem zu stellen sind, um den jeweiligen Zusammenhang zwischen den Reforminstrumenten und der Bildungsbenachteiligung zu klären. In Kapitel 6 soll der Zusammenhang dann an einem konkreten Beispiel, der Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs, untersucht werden.

## **5.1 Dezentralisierung**

In Kapitel 4 wurde herausgearbeitet, dass NPM als Konzept zu verstehen ist, mit dem uneffektive und ineffiziente Mechanismen ausgehebelt werden sollen. Dazu zählt z.B. das von Eigeninteressen geleitete Entscheidungsverhalten von Individuen in Organisationen, das mit der Public Choice-Theorie beleuchtet wird. Demnach werden Entscheidungen nicht wohlfahrtsoptimal, sondern in Hinblick auf die Maximierung des persönlichen Nutzens getroffen, was u.U. erhebliche Effizienzverluste zur Folge hat. Diesem Problem begegnet das NPM mit einer Output-Steuerung, indem Ziele als Produkte oder erwünschte Wirkungen definiert werden und die Finanzierung der jeweiligen Organisationseinheit von der Zielerreichung abhängig gemacht wird. Es wurde aber auch erwähnt, dass im Schulsystem eine vollständige Operationalisierung von Leistungen (Output) oder Wirkungen (Outcome) nicht möglich ist. NPM im Schulsystem ist von einer Operationalisierungslücke (vgl. Kap. 4.2.10) geprägt, die es ermöglicht, dass weiterhin ungestört nach Eigeninteressen gehandelt wird, die nicht dem Allgemeinwohl dienen. Solche Eigeninteressen können Mechanismen der institutionellen Diskriminierung verstärken. So erweist es sich für die Schulen als vorteilhaft, den Anteil von Schülerinnen aus bildungsnahen Schichten ohne Migrationshintergrund zu erhöhen, auch wenn dies auf Kosten benachteiligter Schülerinnen geht. Mit geringerem Aufwand ist es den Schulen so möglich, höhere Leistungswerte bei den Schülerinnen zu erzielen. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass z.B. eine Aufforderung an die Schulen zur internen Schulentwicklung und Profilbildung von diesen dazu genutzt wird, Profile zu entwickeln, die besonders für das gewünschte Klientel interessant sind. Schulische Praxis würde damit zunehmend auf die Bedürfnisse jener Gesellschaftsschichten abgestimmt, die ohnehin eine bevorzugte Position einnehmen. Sofern die Schulen die Möglichkeit dazu haben, werden sie auch eine Eingangsselektion

einführen und somit ebenfalls den Anteil der gewünschten Klientel erhöhen. Bei gleichzeitiger Einführung von Marktmechanismen erhöht sich der Druck auf die Schulen, entsprechende Strategien anzuwenden, wie das Beispiel England zeigt (Kotthoff 2005).

Eine solche Verschärfung institutioneller Diskriminierung muss aber nicht zwangsläufig eintreten, denn es gibt Möglichkeiten, die NPM-Instrumente dazu zu nutzen, Schulen zu einer Reduzierung institutioneller Diskriminierung durch Eingangsselektion und Schulprofile zu bewegen (vgl. Kap. 5.3 & 5.4).

Es wäre bei der Schulentwicklungsplanung mitzubedenken, welche Effekte sich aus einzelnen Entscheidungen über die Positionierung und den Ausbau einer Schule jeweils auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ergeben. Hier könnten feingliedrige Schulstatistiken, die das Übergangsverhalten aus einzelnen Schulen und Stadtteilen dokumentieren, mit Daten aus dem Sozialatlas einer Stadt verknüpft werden, in dem Disparitäten von Schulangebot und Nachfrage von vorne herein ausschließen zu können. (Gomolla & Radtke 2002: 282)

Um Schulen zu einer Schulentwicklungsplanung zu bewegen, die die Perspektive institutioneller Diskriminierung berücksichtigt, ist es notwendig, erstens die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung als Zielsetzung zu operationalisieren und zweitens eine entsprechende leistungsorientierte Mittelzuweisung vorzunehmen. Beide Aspekte sollen in den Kapiteln zu Kontrolle und Leistungsvereinbarungen aufgegriffen werden. Darin wird deutlich, dass die Folgen der Dezentralisierung wesentlich davon abhängen, wie Leistungskontrollen und Leistungsvereinbarungen stattfinden.

Für die Einschätzung einer NPM-Reform in Hinblick auf institutionelle Diskriminierung sind in Bezug auf den Bereich der Dezentralisierung die folgenden Fragen relevant:

- Welche offenen oder verdeckten Formen der Eingangsselektion finden statt?
- Welche Rolle spielt dabei die Herkunft der Schülerinnen?
- Entstehen an den Schulen Profile, die gezielt eine bestimmte schicht- oder migrationspezifische Klientel ansprechen?

## **5.2 Re-Zentralisierung**

In engem Zusammenhang mit Dezentralisierung steht die Einführung von Bildungsstandards, denn diese markieren die Grenze der Handlungsspielräume auf ausführender Ebene. Ihre Einführung ist als Gegenbewegung, als Maßnahme der Re-Zentralisierung, zu verstehen, die i.d.R. ebenfalls Bestandteil einer NPM-Reform im Bildungswesen ist. So wurden Bildungsstandards z.B. in England im Zuge der NPM-Reformen erstmals eingeführt, wo man diese Form zentraler Steuerung zuvor nicht kannte. Dabei ist von Bedeutung, ob es sich um Regelstandards oder Mindeststandards handelt.

Mit Regelstandards bezeichne ich ein festgelegtes Kompetenzniveau, das von der Mehrheit der Schülerinnen erreicht werden soll. Die Schule ist also gefordert, eine große Zahl von Schülerinnen bis zu einem bestimmten Niveau zu fördern, ohne dass dabei leistungsschwache Schülerinnen besonders berücksichtigt werden müssen. Leistungsanreize können sogar dazu führen, dass besonders schwache Schülerinnen weniger Förderung erhalten. Dies ist dann der Fall, wenn die Schulen ihre Ressourcen darauf konzentrieren, Schülerinnen knapp unterhalb des veranschlagten Niveaus zu fördern um mit wenig Aufwand höhere Leistungswerte vorweisen zu können. Weniger gefördert werden dabei Schülerinnen der untersten Leistungsbereiche, für die auch bei einer Intensivierung der Förderung nicht zu erwarten ist, dass sie den Regelstandards entsprechen (Gomolla 2005: 38f). Regelstandards können also u.U. zu einer Verstärkung institutioneller Diskriminierung führen.

Wie verhält es sich aber bei Mindeststandards? Darunter soll hier ein festgelegtes Kompetenzniveau verstanden werden, dessen Unterschreitung entweder zu zusätzlichen Fördermaßnahmen für die Schülerinnen oder Sanktionen für die Schule führt. Für die Schulen besteht dabei die Notwendigkeit, leistungsschwache Schülerinnen in besonderer Weise zu fördern. Von einer solchen Förderung profitieren besonders Personen aus bildungsfernen Schichten oder mit Migrationshintergrund, da sie bei der Gruppe der Leistungsschwächsten überproportional vertreten sind. Mindeststandards – oder sog. „starker Standards“ (Böttcher 2005: 12) – sind deshalb in Kombination mit entsprechenden Kontrollmechanismen, zusätzlichen Ressourcen für Fördermaßnahmen und Sanktionen für die Schule ein Instrument zur Reduzierung institutioneller Diskriminierung. Für die Einschätzung einer NPM-Reform in Hinblick auf institutionelle Diskriminierung sind demnach folgende Fragen relevant:

- Liegen Regel- oder Mindeststandards vor?
- Hat jede Schülerin Anspruch auf zusätzliche Förderung, deren Leistungen einem festgelegten Mindestniveau nicht entsprechen?
- Welche Folgen hat eine Erfüllung oder Nichterfüllung der Standards für die Schule?

## **5.3 Kontrolle**

Das Problem der Operationalisierung von ‚Produkten‘ in Bildungssystemen wurde bereits mehrfach erwähnt. Es wurde deutlich, dass die vielfältigen Anforderungen an Schulen nicht umfassend operationalisierbar sind. Wenn aber nur ein Teil der relevanten Anforderungen an Schule messbar sind und sie allein die Grundlage für Leistungsvereinbarungen, Belohnungen und Sanktionen darstellen, ist zu erwarten, dass Schulen sich auf diese messbaren Anforderungen konzentrieren. Dann käme es zu einer Marginalisierung nicht

operationalisierbarer Anforderungen – unabhängig von deren Relevanz. Dabei besteht die Gefahr, dass eine Kontrolle, die die Erhebung institutioneller Diskriminierung nicht vorsieht, zu deren Erhöhung führt (Böttcher 2005: 10). Dies scheint bei ökonomisch orientierten Kontrollen im Kontext von NPM der Fall zu sein.

Family background, social class, any notion of context, are typically regarded as ‚noise‘ – as ‚outside‘ background factors which must be controlled for and then stripped away so that the researcher can concentrate on the important domain of school factors. The school, the process of schooling, the culture of pupils, the nature of community, the society, the economy, are not seen in relation to each other. It is particular school practices and their direct connection with particular outcomes which is important. All else is ‚simply‘ context and needs to be statistically controlled. (Angus 1993: 341)

In dem von Angus beschriebenen Fall wird soziologisch relevanter Kontext zum Hintergrundrauschen, das es statistisch zu kontrollieren gilt. Allerdings bezieht er sich auf ‚school effectiveness‘ und nicht auf NPM. Das NPM-Konzept ist aber in der ‚school effectiveness‘ verwurzelt, es scheint also plausibel, dass seine Aussage auch für NPM zutrifft. Das Konzept institutioneller Diskriminierung ist im NPM-Konzept nicht vorgesehen, die Gefahr einer Verschärfung institutioneller Diskriminierung ist entsprechend hoch. Ist es aber möglich, die Perspektive der Bildungsbenachteiligung in den Kontrollinstrumenten einer NPM-Reform zu verankern?

Die Kontrollinstrumente des NPM schaffen eine Transparenz, die auch für eine Berücksichtigung von Bildungsbenachteiligung genutzt werden kann. Zu diesem Zweck müssen die Instrumente entsprechend konzipiert werden. Dies ist auf verschiedenen Ebenen möglich:

- **Eingangsselektion:** Mit Kontrollinstrumenten kann festgestellt werden, wie die Schülerschaft einer Schule sozial und migrationsspezifisch zusammengesetzt ist. Das entsprechende Profil kann dann mit der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung im jeweiligen Stadtteil verglichen werden. Somit wäre z.B. feststellbar, dass ein Gymnasium von immer weniger Schülerinnen mit Migrationshintergrund besucht wird, obwohl deren Anteil bei den Anwohnern konstant bleibt. In Leistungsvereinbarungen könnten daraufhin Anreize geschaffen werden, den Anteil an Schülerinnen mit Migrationshintergrund zu erhöhen.
- **Prozesse & Output:** Aufgrund der Operationalisierungslücke (vgl. Kap. 4.2.10) werden im Rahmen von NPM-Reformen im Schulwesen auch die Prozesse an den Schulen in den Blick genommen. Dies findet i.d.R. auf zwei verschiedenen Wegen statt. Einerseits dienen Schulprofile und Schulcurricula als Anhaltspunkte für das pädagogische Konzept und die Arbeitsschwerpunkte einer Schule. Hier kann untersucht werden, ob die Reduzierung institutioneller Diskriminierung explizites Ziel der Schule ist und ob Maßnahmen zur Umsetzung vorgesehen sind. Andererseits werden



Evaluationen und Schulinspektionen durchgeführt um ein möglichst genaues Bild innerschulischer Prozesse einerseits und des Unterrichts andererseits zu erhalten. Auch hier stellt sich die Frage, ob bewusst Prozesse in Hinblick auf eine reduzierte institutionelle Diskriminierung stattfinden bzw. ob Anstrengungen unternommen werden, diskriminierende Prozesse abzuschaffen. Als Grundlage von Evaluationen und Schulinspektionen dient i.d.R. ein sog. Qualitäts- oder Referenzrahmen, in dem Merkmale guter Schule festgehalten sind, die es im Laufe der Inspektion zu überprüfen gilt. Um Schulinspektionen auch in Hinblick auf institutionelle Diskriminierung durchführen zu können, muss das Konzept entsprechend im Qualitätsrahmen verankert sein.

- Outcome: Auch die Wirkungen schulischen Handelns lassen sich unter dieser Perspektive untersuchen. So kann z.B. der Leistungszuwachs von Schülerinnen in Hinblick auf soziale Herkunft und Migrationshintergrund untersucht werden. Wenn z.B. festgestellt wird, dass die Differenz im Lernzuwachs zwischen Kindern aus bildungsnaher und aus bildungsferner Schicht an einer Schule deutlich größer ist als an anderen Schulen, so müsste nach Ursachen innerhalb der Schule gesucht werden. Möglich wäre z.B., dass eine ausgeprägte Mittelschichtorientierung vorliegt, die zu diskriminierenden Effekten führt.

Für die Einschätzung einer NPM-Reform in Hinblick auf institutionelle Diskriminierung sind deshalb die folgenden Fragen relevant:

- Findet eine schicht- oder migrationsspezifische Eingangsselektion statt?
- Ist die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung als Aufgabe und Qualitätsmerkmal der Schule im Qualitäts- oder Referenzrahmen verankert?
- Werden Schulprofile daraufhin geprüft, ob sie auf eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung ausgelegt sind?
- Wird die herkunftsbedingte Leistungsentwicklung kontrolliert?

## 5.4 Leistungsvereinbarung

In den Kapiteln 5.1 und 5.3 wurde bereits deutlich, dass die Perspektive der Bildungsbenachteiligung auch bei der Konzeption von Leistungsvereinbarungen berücksichtigt werden kann und muss. Eine Dezentralisierung stellt die Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Einzelschule dar. Mit Kontrollinstrumenten kann gemessen werden, ob eine Schule ihre Handlungsfreiräume erfolgreich genutzt hat. Aber erst mit den Leistungsvereinbarungen werden die Anreize für die Schule geschaffen, eine bestimmte Leistung zu erbringen. Es kann nicht nur vereinbart werden, was erreicht werden soll, sondern auch, welche Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden und welche Sanktionen eintreten,

wenn vereinbarte Ziele nicht eingehalten werden. Eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung kann dabei auf vielfältige Weise integriert werden:

- Eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung muss als Handlungsziel der Einzelschule festgelegt und entsprechend operationalisiert werden. Dabei ist strikt zu trennen zwischen Mechanismen, die von der Einzelschule beeinflussbar sind und solchen, die außerhalb ihres Einflussbereiches liegen. Die Eingangsselektion, die erhobenen Prozesse und Leistungen sowie deren Wirkungen auf die Schülerinnen können dabei gleichermaßen Verhandlungsgegenstand sein. Möglich ist z.B. die folgende Vereinbarung: Ein Gymnasium wird zu 70% von Schülerinnen besucht, die aus bildungsnahem Milieu stammen, im Stadtteil leben aber nur zu 10% Menschen aus bildungsnahem Milieu. Wünschenswert ist eine soziale Zusammensetzung der Schülerschaft, die der der Bevölkerung entspricht. Das Missverhältnis ist aber nicht allein dem Gymnasium zuzuschreiben, dort kann man aber durch verschiedene Maßnahmen darauf Einfluss nehmen. Eine Leistungsvereinbarung kann deshalb vorsehen, eine Erhöhung des Anteils von Schülerinnen mit Migrationshintergrund mit zusätzlichen Mitteln zu belohnen. Benachteiligte Schichten werden somit zu begehrter Klientel, für das entsprechende Bildungsangebote bereitgestellt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der staatliche Input im Rahmen der Leistungsvereinbarungen verhandelbar ist und dass die Schule Einfluss auf die Zusammensetzung ihrer Schülerschaft nehmen kann.
- Doch auch wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann die Zuteilung von Ressourcen vom Grad der sozialen Benachteiligung der jeweiligen Klientel abhängig gemacht werden (Bauer & Bittlingmayer 2005: 18). Eine Schule mit hohem Anteil an Schülerinnen mit Migrationshintergrund bekäme dann mehr Mittel zugewiesen als die Nachbarschule mit geringerem Anteil dieser Schülerinnen.
- Bei Nichterfüllung von Vereinbarungen stellt sich die in Kapitel 4.2.6 erwähnte Frage, ob mit Sanktionen oder zusätzlichen Mitteln reagiert werden soll. Die Logik des NPM-Konzepts sieht in diesem Fall Sanktionen vor, denn die Gefahr des Entzugs von Mitteln bei Nichterfüllung führt zu extrinsischer Motivation auf Seiten der Schulakteure. Dabei verringert sich aber im Fall einer Sanktion auch die Chance auf eine Einhaltung der Vereinbarungen, schließlich sind die dafür notwendigen Ressourcen nun knapper geworden. Das Problem kann umgangen werden, wenn bei Nichterfüllung von Vereinbarungen keine Mittel gekürzt, sondern zusätzliche Mittel vergeben werden – dann entfällt jedoch der Motivationseffekt. Das Paradox der Sanktion im NPM-Konzept lässt sich nur im Einzelfall lösen. Als nützlich erweist sich hier die Tatsache, dass nicht allein die Mittelzuweisung als Motivationsfaktor und Druckmittel eingesetzt werden kann. Auch die Veröffentlichung von Daten zum

Erfolg von Schulen, etwa in Form von Rankings, wird in zahlreichen Ländern zu diesem Zweck instrumentalisiert. Das Bedürfnis der Schulakteure nach Anerkennung führt dazu, dass auch ohne materielle Sanktionen oder Belohnungen die Erreichung bestimmter Ziele angestrebt wird. Auch Handlungsfreiräume können als Druckmittel eingesetzt werden, etwa wenn ‚failing schools‘ in England zwangsweise unter staatliche Führung gestellt werden.

Für die Einschätzung einer NPM-Reform in Hinblick auf institutionelle Diskriminierung sind zusammengefasst die folgenden Fragen relevant:

- Ist die Reduzierung institutioneller Diskriminierung als Auftrag der Schule Gegenstand der Leistungsvereinbarungen?
- Haben Schulen je nach Diskriminierungsverhalten Belohnungen bzw. Sanktionen zu erwarten?
- Wird bei der Zuteilung von Ressourcen berücksichtigt, wie stark diskriminierte Gruppen an einer Schule vertreten sind?

## 5.5 Marktmechanismen

Von allen Instrumenten des NPM-Konzepts ist die Einführung von Marktmechanismen im Schulsystem das umstrittenste. In Kapitel 4.2.7 habe ich erläutert, dass eine pauschale Diskussion von ‚den Marktmechanismen‘ im Schulsystem nicht möglich ist. Es handelt sich vielmehr um einen Sammelbegriff für unterschiedlichste Mechanismen, die differenziert untersucht werden müssen. ‚Bildungsmarkt‘ und ‚staatliches Bildungssystem‘ sind dabei nicht als entweder–oder, sondern als Markierungen der Pole eines Spektrums zu verstehen, auf dem sich jedes Bildungssystem einordnen lässt. Der Zusammenhang zwischen Marktmechanismen und institutioneller Diskriminierung kann deshalb pauschal nicht beurteilt werden. Auch die Betrachtung einzelner Maßnahmen erweist sich als problematisch, da sie je nach Reformkontext und Art des Bildungssystems unterschiedlich wirken. In diesem Kapitel möchte ich mich deshalb darauf beschränken, ein Konzept der Vermarktlichung von Schulsystemen zu beleuchten, das von Whitty et al (1998) in einer Reihe von Ländern in ähnlicher Ausprägung festgestellt werden konnte. Es handelt sich um die Einführung von Schulwahlfreiheit in Verbindung mit einer Pro-Kopf-Finanzierung der Schule. Dieses Prinzip wurde als ‚choice policies‘ oder ‚voucher system‘ bekannt. Die Grundidee ist, dass der Staat

den Eltern Gutscheine gibt, die bis zu einer bestimmten Summe pro Kind und Jahr eingelöst werden können, um dafür ‚staatlich anerkannte‘ Ausbildungsleistungen einzukaufen. Die Eltern wären dann in ihrer Entscheidung frei, diese Summe und möglicherweise zusätzliche eigene Mittel für den Kauf von Erziehungsleistungen auszugeben, die sie in einer ‚staatlich anerkannten‘ Institution eigener Wahl bekommen. Die Erziehungsdienstleistung könnten

dabei auf privater Basis von gewinnorientierten Unternehmen angeboten werden – oder auch von nicht-gewinnorientierten. (Friedman 1974)

Aufgabe des Staates ist es demnach, die Finanzierung der Bildungsleistung sicherzustellen sowie die Schulen auf ihre Qualität zu kontrollieren. Dies dient dazu, einerseits ein Qualitätsminimum zu gewährleisten und andererseits relevantes Wissen für die Schulwahlentscheidungen bereitzustellen, das z.B. in Rankings veröffentlicht werden kann. Die Ziele dieser Vermarktlichung sind i.d.R. Effizienz- und Effektivitätssteigerung durch Konkurrenzdruck, die Entstehung einer vielfältigen Schullandschaft durch Profilbildungen sowie zunehmende Chancengleichheit in der Schulbildung durch die Möglichkeit der Schulwahl für alle Schichten (Kotthoff 2005; Klemm 2002). Zahlreiche Studien kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass ‚choice policies‘ nicht zu den gewünschten Effekten führen (Whitty et al. 1998; Radtke & Weiß 2000; Munín 2001; Lohmann & Rilling 2002; Kotthoff 2005). Auch zur Frage nach der Wirkung von ‚choice policies‘ auf Bildungsbenachteiligung liegen Befunde vor, die kritisch stimmen.

Skeptisch zu beurteilen ist nach der bisher vorliegenden Forschungsevidenz der in einigen angelsächsischen Ländern eingeschlagene Weg, Qualitätssicherung durch die gezielte Schaffung von Quasi-Märkten der Wettbewerbssteuerung zu übertragen. Die durch empirische Analysen gewonnenen Einsichten in die Funktionsweisen und Wirkungen solcher Märkte legen die These nahe, dass sie zu einer Vergrößerung bestehender Chancengleichheiten und Leistungsdisparitäten sowie infrastrukturellen Mehrkosten tendieren. (Weiß 1998: 16)

Eine Verstärkung von Mechanismen institutioneller Diskriminierung findet dabei auf dem Wege doppelter Selektion statt. Während einerseits Schulen auf der Suche nach einer attraktiven Klientel sind, suchen andererseits Eltern nach Schulen mit bildungsnaher Schülerschaft. So kommt es zu einer verstärkten sozialen Segregation, die dazu führt, dass erfolgreiche Schulen zunehmend bildungsnahe Klientel an sich binden, während bildungsferne Schichten, Schülerinnen mit Migrationshintergrund oder Schülerinnen mit besonderem pädagogischen Bedarf sich zunehmend an weniger erfolgreichen Schulen konzentrieren. Die o.g. Diskriminierungseffekte durch Eingangsselektion (vgl. Kap. 5.1) treten hier in verstärkter Weise auf (Kotthoff 2005; Steiner-Khamsi 2000).

Für die Länder England, Wales, Neuseeland und die USA konnten Whitty et al (1998) den positiven Effekt feststellen, dass mehr Familien – auch solche mit geringen finanziellen Mitteln – Schulwahlentscheidungen treffen können. Sobald eine Schule aber weniger Plätze als Interessierte Bewerberinnen hat, finden Eingangsselektionen statt, die auf Kosten ohnehin benachteiligter Gruppen gehen. Die Schulen werben um die vielversprechendste Klientel. Vielsprechend ist eine Schülerin aber nicht nur, wenn sie begabt ist, sondern auch, wenn sie aus einer bildungsnahe Schicht kommt (und somit häusliche Förderung genießt, und die Mittelschichtorientierung der Schule nicht irritiert), wenn sie keinen Migrationshintergrund hat (und somit keiner spezifischen Sprachförderung bedarf,

den monolingualen Habitus der Schule nicht irritiert) und auch sonst keine spezifischen Lernbedürfnisse (Sprachdefizite, Verhaltens- oder emotionale Auffälligkeiten, geringe Fähigkeiten) zu haben scheint. Diese Form der Auslese ist unter dem Begriff ‚cream skimming‘ bekannt geworden.

Filling up schools with ‚able‘ children and keeping children with SEN [special educational needs] to a minimum is the cheapest and most labour efficient way of enhancing league table performance. (Gerwitz 1995)

The academically able are the ‚cream‘ that most schools seek to attract. Such students stay in the system longer and thus bring in more money, as well as making the school appear successful in terms of its test scores and hence attractive to other desirable clients. [...] most schools will want to become more selective because taking children who will bring scores down will affect their overall market position. (Whitty & Power 2001: 105)

Doch nicht nur die Schüler, auch die Eltern werden zu einem entscheidenden Faktor für die Leistungserbringung der Schule. Je nach sozialer Schicht können sie einer Schule mehr oder weniger dienlich sein, indem sie z.B. Geld spenden, Partnerschaften ermöglichen oder Freizeitaktivitäten organisieren (Steiner-Khamsi 2002: 145). Wenn Formen legaler diskriminierender Eingangsselektion verhindert werden, etwa indem bei Übernachfrage ein Losverfahren zur Vergabe der Plätze vorgeschrieben ist, sind häufig Formen der heimlichen Selektion feststellbar (Whitty & Power 2001: 106). ‚Choice policies‘ führen somit zu einer verstärkten Benachteiligung ohnehin benachteiligter Bevölkerungsgruppen, die für Schulen kein interessantes Klientel darstellen und somit an Schulen ghettoisiert werden, die wiederum für Schüler nicht interessant sind (Whitty & Power 2001: 106).

Das Schulwahlverhalten der Eltern verstärkt diesen Effekt zusätzlich. So wurde festgestellt, dass die Wahl einer Schule weniger auf Grundlage harter Daten über die Schule stattfinden, als eher nach dem Kriterium der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft.

Was konkret unterrichtet wird, welches *Magnetprogramm* in Kraft ist, welche Freizeitaktivitäten neben der Schule angeboten werden – das alles scheint für diese Elterngruppen zweitrangig zu sein. Wichtigstes Kriterium ist für sie, dass ihre Kinder unter ihresgleichen unterrichtet werden. (Steiner-Khamsi 2000: 145)

Die Eltern können die Möglichkeit der Schulwahl nur dann im Interesse ihrer Kinder nutzen, wenn sie erkennen, dass es dabei um eine wichtige Weichenstellung in der Bildungslaufbahn ihrer Kinder handelt, wenn sie bereit sind, sich in das komplexe Feld des leistungsbezogenen Schulvergleichs einzuarbeiten und wenn sie aus den zur Verfügung stehenden Daten (Rankings, Selbstdarstellungen der Schulen, inoffizielle Informationen wie Erfahrungswerte von Bekannten) die richtigen Schlussfolgerungen ziehen können (Kotthoff 2005: 239). Von einer Schulwahlfreiheit wird also in doppeltem Sinne schichtspezifisch Gebrauch gemacht. Einerseits nutzen bildungsnahe Schichten diese Möglichkeit

eher zum Nutzen ihrer Kinder, andererseits wird bei einer Entscheidung das soziale Klientel einer Schule berücksichtigt. Häufig spielt auch die materielle Situation der Familien eine Rolle, wenn sie z.B. für die Kosten aufkommen müssen, die durch einen verlängerten Schulweg anfallen. Das schichtspezifische Schulwahlverhalten der Eltern ergänzt das schichtspezifische Schulwahlverhalten der Schule und führt so zu einer drastischen Verschärfung der sozialen Segregation.

Die Dynamik von Nicht-Wählen bei Eltern aus marginalisierten Gruppen und den an ethnischen, sozialen und ökonomischen Kriterien ausgerichteten Präferenzen besser gestellten Eltern verstärkt die Polarisierung von gut ausgestatteten Schulen mit motivierten Kindern, Lehrpersonen und Eltern und schlecht ausgestatteten Schulen mit einem besonders niedrigen Status. Letztere werden zum Aufbewahrungsort für Problemkinder aller Art. Tomlinson (1992) verfolgte die Geschichten von englischen Innenstadt-Schulen, die [...] leicht in eine ‚Abwärtsspirale‘ geraten können – bis hin zur Streichung weiterer finanzieller Mittel, Interventionen der Behörden und im schlimmsten Fall zur Schließung der Schule. Solche ‚failing schools‘ samt ihrem Lehrpersonal werden in der Öffentlichkeit und von den Medien mit Vorliebe zu Sündenböcken für gesellschaftliche Fehlentwicklungen gemacht. Ganz nach dem ‚Matthäus-Prinzip‘ (die ohnehin Privilegierten verbessern ihre Privilegien) verschafft der Markt denjenigen mehr Einflusschancen, die die Bildungsstrukturen ohnehin für ihre Interessen zu nutzen wissen. (Gomolla 2005: 36)

Es muss aber berücksichtigt werden, dass die jeweilige Ausgestaltung von ‚choices policies‘ entscheidend ist für deren Einfluss auf Bildungsbenachteiligung. Insgesamt ist aber festzuhalten, dass ‚choice policies‘ die Gefahr mit sich bringen, Bildungsbenachteiligung zu verstärken. Eine NPM-Reform, die entsprechende Maßnahmen einführt, gilt es demnach zu hinterfragen:

- Welche offenen und verdeckten Möglichkeiten der Eingangsselektion haben die Schulen?
- Welche Rolle spielen dabei Kriterien wie Sozialschicht, Migration oder besondere pädagogische Bedürfnisse der Schülerinnen?
- Werden Anreize geschaffen, diskriminierte Gruppen bevorzugt zu behandeln?
- Werden Eltern bildungsferner Schichten dabei unterstützt, eine kompetente Schulwahl vorzunehmen?

## 5.6 Zwischenfazit

Für eine Betrachtung der gemeinsamen Schnittmenge von institutioneller Diskriminierung und New Public Management bieten sich zwei Perspektiven an. Mechanismen institutioneller Diskriminierung können erstens aus der Perspektive des NPM-Konzepts, also aus ökonomischer Sicht, betrachtet werden. Zweites kann das NPM-Konzept auf Grundlage des Konzepts der institutionellen Diskriminierung – aus soziologischer Perspektive – untersucht werden.

Aus ökonomischer Perspektive stellt sich eine Bildungsbenachteiligung aufgrund von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund als effizienz- und effektivitätshemmender Mechanismus dar, der umfangreiche Wohlfahrtsverluste zur Folge hat. Schließlich ist es aus ökonomischer Sicht notwendig, gesellschaftliche Positionen nach Leistung zu vergeben. Wenn leistungsfremde Merkmale für die Vergabe von Bildungskarrieren entscheidend sind, werden auch die gesellschaftlichen Positionen nicht optimal vergeben. Eine solche Vergeudung von Humanressourcen wird insbesondere dann zum volkswirtschaftlichen Problem, wenn ein Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften vorliegt. Wenn es gelänge, die durch Bildungsbenachteiligung ungenutzten Humanressourcen nutzbar zu machen, so wären entscheidende positive wirtschaftliche Folgen zu erwarten. Diese ökonomische Dimension der Bildungsbenachteiligung verleiht dem Thema derzeit eine besondere Bedeutung. Eine Reduzierung institutioneller Diskriminierung ist nicht nur ein ethisches, sondern auch ein ökonomisches Anliegen.

Bildungsbenachteiligung tritt im NPM-Konzept also als Mangel an Effektivität und Effizienz in Erscheinung – es stellt eine Irritation des Konzepts dar. Dies wird besonders im Kontext von ‚choices policies‘ deutlich. Erklären lässt sich diese Tatsache mit der Beschränkung des NPM-Konzepts auf die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung auf Ebene der einzelnen Organisation. In der Organisation ist eine NPM-Reform optimierungswirksam, sofern relevante Merkmale der zu erbringenden Leistungen lückenlos operationalisierbar sind. Um eine volkswirtschaftliche Optimierungswirkung zu erzielen, müssen dabei alle volkswirtschaftlich relevanten Aspekte berücksichtigt werden. Wenn z.B. die Leistung einer Schule allein an den Durchschnittlichen Testwerten der Schülerinnen gemessen wird, ist davon auszugehen, dass die Einzelschule darauf hinwirken wird, diese Testwerte zu erhöhen. Bedient sie sich einer Eingangsselektion, so steigen die Testwerte bei gleichem finanziellen Aufwand, die Effizienz auf Schulebene hat sich also erhöht. Gesamtgesellschaftlich kommt es aber zu einem Effizienzverlust, da Ressourcen für den Prozess der Eingangsselektion verbraucht werden, ohne dass dadurch schulübergreifend die Testwerte steigen.

Eine NPM-Steuerung ist deshalb immer daraufhin zu überprüfen, inwieweit es ihr gelingt, die Leistungsoptimierung der Einzelorganisation mit gesellschaftlicher Wohlfahrtssteigerung zu verbinden, gesamtgesellschaftliche Interessen also lückenlos auf Organisationsebene zu operationalisieren. Gelingt dies, ist mit einer Reduzierung institutioneller Diskriminierung durch NPM-Steuerung zu rechnen, die Forderung nach Bildungsgerechtigkeit lässt sich also mit einer Effektivitäts- und Effizienzsteigerung verknüpfen. Dies ist aber nur der Fall, wenn eine Reduzierung institutioneller Diskriminierung gleichzeitig die Erhöhung von Effektivität und Effizienz bedeutet. Effizientes und effektives Wirtschaften kann aber auch systematische Diskriminierung bedeuten – selbst

auf volkswirtschaftlicher Ebene. So ist es z.B. denkbar, dass die Sprachförderung bestimmte Migranten mehr Kosten verursacht, als diese später wirtschaftlich wieder einbringen. Aus ökonomischer Sicht wäre eine Förderung dann nicht sinnvoll, im Interesse von Gerechtigkeit ist sie aber notwendig.

An diesem Punkt wird die soziologische Perspektive auf NPM relevant, die in diesem Kapitel dargestellt wurde. Das Konzept der institutionellen Diskriminierung verweist darauf, dass eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung nur möglich ist, wenn die jeweilige Organisation in den Blick genommen wird (Gomolla & Radtke 2002: 281). Da eine NPM-Reformen auf den Wandel von Organisationsstrukturen abzielt, müssen die Folgen von NPM-Maßnahmen für institutionelle Diskriminierung untersucht werden. Dabei gilt es einerseits, sekundäre soziale Ungleichheiten zu reduzieren. Im Sinne eines meritokratischen Gerechtigkeitsbegriffs muss Leistung zum alleinigen Selektionskriterium werden. Soziale Herkunft und Migrationshintergrund werden dabei zu Störvariablen, deren Einfluss auf Selektionsmechanismen zu reduzieren ist. Andererseits gilt es primäre soziale Ungleichheit zu reduzieren, indem die Qualität der Bildungswege – und somit die Bildungsentwicklung der Individuen – von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund gelöst werden. Ob eine NPM-Reform diesem doppelten Anspruch gerecht wird, hängt erstens davon ab, ob die Reduzierung institutioneller Diskriminierung explizit zur Aufgabe der Einzelschule erklärt wird, also auch bei der Operationalisierung der Schulleistung verankert ist. Zweitens ist entscheidend, ob Anreize für die Schulen geschaffen werden, auf eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung hinzuwirken. Drittens müssen die Schulen den nötigen Handlungsspielraum bekommen, dies auch zu tun.

Dass NPM-Reformen eine Gefahr für Bildungsgerechtigkeit darstellen, gilt als hinlänglich belegt (Whitty et al. 1998). Die entscheidende Frage ist deshalb, unter welchen Umständen Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen durch NPM möglich sind, ohne Bildungsbenachteiligung zu verstärken und unter welchen Umständen NPM genutzt werden kann, um Bildungsbenachteiligung zu reduzieren. Für eine Verbindung von Wettbewerb und Bildungsgerechtigkeit muss beides strategisch verknüpft werden und es müssen Sicherungsmaßnahmen eingeführt werden, die vor Nebenwirkungen der NPM-Instrumente schützen (Radtke 2000: 27). Jede NPM-Reform muss also daraufhin untersucht werden, ob sie der Sache der Bildungsgerechtigkeit nützt oder schadet (Maritzen 1997: 305).

In diesem Kapitel habe ich herausgearbeitet, welche Fragen dazu an ein NPM-gesteuertes Schulsystem gestellt werden müssen. Sämtliche Instrumente des NPM müssen dazu in den Blick genommen werden – Dezentralisierung und Re-Zentralisierung, die Einführung von Marktmechanismen, Kontrollinstrumenten und Leistungsvereinbarungen gleichermaßen. Jeweils stellt sich die Frage, ob das Risiko besteht, Bildungsbenachteiligung zu verstärken – oder ob die Chance besteht, sie zu reduzieren. Im Sinne einer Reduzierung von



Bildungsbenachteiligung ist es notwendig, Bildungsgerechtigkeit zur Querschnittsaufgabe aller Ebenen im Schulsystem zu machen – vom Kultusministerium bis zur einzelnen Lehrkraft.

In diesem Kapitel bin ich nacheinander auf die einzelnen NPM-Instrumente eingegangen und habe jeweils abschließend Aspekte genannt, die es in Hinblick auf Bildungsbenachteiligung zu berücksichtigen gibt. Dabei kam es zu Überschneidungen, z.B. wurde die Berücksichtigung schichtspezifischer Eingangsselektion an den Schulen im Kontext von Dezentralisierung, von Kontrolle und von Leistungsvereinbarungen erwähnt. Bei einer Untersuchung von NPM-Reformen in Hinblick auf Bildungsbenachteiligung sind die NPM-Instrumente als Analyseeinheit deshalb nicht geeignet. Die Fallanalyse der Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs soll deshalb auf Grundlage einer Unterscheidung von Input, Prozess, Output und Outcome stattfinden.

## **6. NPM & Bildungsbenachteiligung in Baden-Württemberg**

Das vorherige Kapitel hat gezeigt, dass die spezifische Ausgestaltung einer NPM-Reform entscheidend ist, wenn es um ihren Einfluss auf Bildungsbenachteiligung geht. Einer allgemeinen Behandlung des Themas sind also enge Grenzen gesetzt. In diesem Kapitel soll deshalb beispielhaft die Steuerung im Schulsystem Baden-Württembergs untersucht werden.<sup>21</sup> Die Kernfragen sollen dabei lauten: Wie wird das NPM-Konzept im Schulsystem Baden-Württembergs umgesetzt? Welche Folgen für institutionelle Diskriminierung sind zu erwarten?

Zunächst ist es nötig, die Rahmenbedingungen deutscher Bildungsreformen darzulegen, die in entscheidender Weise die Entwicklungen in Baden-Württemberg geprägt haben. Hier zählt insbesondere der Bildungsföderalismus, der zu einer weitreichenden Unabhängigkeit der Bundesländer in Bildungsfragen geführt hat. Anschließend werde ich Erkenntnisse zu den Steuerungsreformen der Bundesländer im Vergleich wiedergeben um dann die spezifische NPM-Reform in Baden-Württemberg darstellen. Schließlich werde ich zeigen, in welcher Weise die Steuerung im Schulsystem Baden-Württembergs reformiert wurde und auf der Grundlage des vorangegangenen Kapitels Schlussfolgerung über den Zusammenhang zwischen Steuerungsreform und Bildungsbenachteiligung in Baden-Württemberg ziehen.

### **6.1 Rahmenbedingungen deutscher Bildungsreformen**

Zunächst soll es um gesamtdeutsche Rahmenbedingungen von Bildungsreformen gehen. Ich werde zeigen, dass die Bundesländer über umfassende Kompetenzen verfügen und die Ausgestaltung von NPM-Reformen deshalb nicht auf Bundes- sondern Länderebene untersucht werden muss. Zunächst stelle ich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und

---

21. Warum wurde ausgerechnet Baden-Württemberg für eine Untersuchung ausgewählt? In Kapitel 6.1 wird zunächst deutlich, dass eine Untersuchung auf Landes- und nicht auf Bundesebene stattfinden muss, denn hier werden fast alle Entscheidungen getroffen, die die Steuerung im Schulsystem bestimmen. In Kapitel 6.2 werden die Befunde Rürups (2007b) dargestellt, die zeigen, dass in Deutschland ein gemeinsames Konzept von NPM im Schulsystem vorliegt. Auf den ersten Blick lassen sich also kaum Unterschiede identifizieren, die eine Grundlage für eine Wahlentscheidung darstellen könnten. Ich habe mich deshalb aus praktischen Gründen für das Land Baden-Württemberg entschieden. Es ist jedoch vorgesehen, das Forschungsvorhaben weiter zu führen und dabei weitere Bundesländer in den Blick zu nehmen.

Länder seit der Föderalismusreform von 2006 und anschließend die Schlüsselgremien der Bildungsreformen auf Bundes- und Landesebene dar. Diese sind auf Bundesebene die Bund-Länder-Kommission (BLK), die Kultusministerkonferenz (KMK) und auf Landesebene die Landesparlamente und Kultusministerien.<sup>22</sup>

### **6.1.1 Föderalismus**

In der Bundesrepublik tragen seit jeher die Bundesländer die Hauptverantwortung für bildungspolitische Entscheidungen. Seit 1969 teilten die Länder sich zwar formal die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung mit der Bundesregierung, eine gemeinsame Erfüllung dieser Aufgabe fand jedoch nie statt und ist seit der Föderalismusreform von 2006 auch nicht mehr vorgesehen. Diese umfassende Neuverteilung staatlicher Kompetenzen zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel der Entflechtung von Kompetenzüberschneidungen führte im Bildungswesen zur alleinigen Kompetenzgewalt der Länder (Deutscher Bundestag 2006). Für den Bund entfällt damit auch die Möglichkeit einer Einflussnahme im Bildungswesen durch finanzielle Förderung. Maßnahmen wie die milliardenschwere Anschubfinanzierung von Ganztagschulen durch den Bund sind seit 2006 nicht mehr möglich. Die Kompetenzen der Länder dürfen auch durch Gesetzgebung der EU nicht beschnitten werden<sup>23</sup>, der jeweilige Landtag ist daher die höchste bildungspolitische Instanz mit umfassenden Kompetenzen. Von Bundesebene kann nur auf zwei Wegen Einfluss auf die Bildungspolitik der Länder genommen werden. Entweder wird Steuerungswissen bereitgestellt, das für Entscheidungsprozesse in den Ländern von Bedeutung ist. Dies geschieht z.B. durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und dessen zahlreiche Publikationen. Oder es wird Einfluss über das gemeinsame Gremium von Bund und Ländern, die Bund-Länder-Kommission für Forschungsförderung und Bildungsplanung, genommen.

### **6.1.2 Bund-Länder-Kommission (BLK)**

Das ursprüngliche Anliegen der BLK war nach seiner Gründung 1970 die Entwicklung eines Bildungsgesamtplans für das Bundesgebiet und eine Koordinierung der Reformen der Länder. Noch in den 70er Jahren verloren die Länder jedoch das Interesse an einer weitgehenden Koordinierung ihrer Reformen, die faktisch auch eine Beschneidung ihrer

---

22. Eine ausführlichere Darstellung der institutionellen Grundlagen der Schulreform in der BRD findet sich bei Rürup 2007, auf die ich mich im Folgenden beziehe.

23. Die Gremien der EU nehmen zwar entscheidenden Einfluss durch die Einführung dominanter Diskurse auf allen Ebenen – etwa durch die ständige Betonung der Bedeutung von ‚Lebenslangem Lernen‘ oder ‚Qualitätsmanagement‘. Davon bleiben die einzelnen Schulen und Hochschulen ebenso wenig unberührt wie die Landes- oder Bundespolitik. Es bleibt aber ausschließlich bei einer indirekten Beeinflussung durch die EU, die Bildungspolitik ist formal eine exklusive Aufgabe der Bundesländer.

Kompetenzen zur Folge gehabt hätte. Seitdem beschränkte sich das Engagement der BLK überwiegend auf die finanzielle Förderung zahlreicher Modellversuche. Die BLK setzt sich aus 8 Bundes- und 16 Landesvertretern zusammen, wobei beide Gruppen über einen gleichen Stimmenanteil verfügen. Beschlüsse haben allerdings nur Empfehlungscharakter, eine Umsetzung in allen Bundesländern findet also nur bei Konsensbeschlüssen statt. Kontroverse Themen konnten deshalb in der BLK nicht beschlossen werden, die Funktion eines innovativen Reformmotor konnte die Kommission nicht einnehmen. Mit der Föderalismusreform 2006 wurde die BLK nochmals geschwächt, der Aufgabenbereich der Bildungsplanung soll nun von der KMK übernommen werden und die BLK soll sich auf die Forschungsförderung konzentrieren.

### **6.1.3 Kultus-Minister-Konferenz (KMK)**

Eine wesentliche Gemeinsamkeit von BLK und KMK ist die große Bedeutung der Volksparteien CDU/CSU und SPD in diesen Gremien. Sie sind dort kontinuierlich präsent und haben ein Proporzdenken in beide Gremien verankert. Die Dominanz parteipolitischer Interessen kann zu einer parteipolitisch motivierten Blockierung der Reformabsichten einzelner Länder und einer Orientierung am Status Quo führen.

Während die B-Länder (CDU) ein Zugriffsrecht auf die Besetzung der Position des Generalsekretärs der KMK besitzen, wird der Posten des BLK-Präsidenten durch die A-Länder (SPD) besetzt. Zugleich hat sich eine Verhandlungspraxis etabliert, nach der jegliche bildungspolitische Diskussion in der KMK und BLK durch separate Besprechungen der Vertreter der CDU- bzw. SPD-geführten Ministerien vorbereitet, begleitet und strukturiert wird und in allen Organen von BLK und KMK, in denen nicht alle Länder repräsentiert sind, ein strenger parteipolitischer Proporz eingehalten werden muss. (Rürup 2007b: 31)

Die KMK ist eine freiwilliges Gremium zur Koordinierung der Arbeit der Kultusministerien, mit der Absicht „das notwendige Fundament an einheitlichen und vergleichbaren Grundlagen und Regelungen im Bildungs- und Kulturwesen der Länder insgesamt zu schaffen“ (KMK 2000). Die Kulturhoheit der Länder ist auch hier der bestimmende Grundsatz der gemeinsamen Arbeit und schränkt die Handlungsmöglichkeiten der KMK stark ein.

Die Schwierigkeiten von Entscheidungsfindungen ebenso wie die häufige Undurchschaubarkeit und Vielschichtigkeit ihrer Beschlussfassungen sind ein systematischer Befund der Tätigkeitsanalyse der KMK und resultiert aus ihren Verhandlungsbedingungen. Aus dem Umstand, dass die KMK lediglich eine freiwillige Arbeitsgemeinschaft der Kultusminister der Länder darstellt, ergibt sich von vornherein, dass Vereinbarungen nur begrenzte Bindungswirkung für die Schulentwicklung auf Länderebene haben können und dass sie – insbesondere bei Grundfragen und Entscheidungen, die finanzielle Folgewirkungen haben – nur im Konsens getroffen werden können. (Rürup 2007b: 22f)

In den Verhandlungen der KMK kommt es daher häufig zu Entscheidungsblockaden und somit einer Fortschreibung des Status Quo. Rürup betont jedoch auch, dass sich die KMK immer wieder auch als „leiser und effizienter Reformapparat“ (Rürup 2007b: 23) erwiesen

hat. Er verweist damit auf Krisen- und Umbruchsituationen in der deutschen Bildungspolitik, wie sie in den 60er Jahren durch den Sputnik-Schock, in den 90er Jahren durch die deutsche Vereinigung und nach der Jahrtausendwende durch die Leistungsvergleichsstudie PISA 2000 ausgelöst wurden. Die PISA-Studien wirken bis heute als Druckmittel für eine schnelle und umfassende Schulreform auf die Landtage und Kultusministerien der Länder. Diese Entwicklung geht zurück auf den Konstanzer Beschluss der KMK von 1997, in dem man sich für die gemeinsame Teilnahme an international vergleichenden Schulleistungsstudien entschied – der Grundstein für TIMSS, PISA und IGLU in Deutschland war gelegt. Die Ergebnisse dieser Studien wurden von der KMK als Handlungsaufforderung interpretiert, die deutschen Bildungssysteme in Richtung einer systematischen Rechenschaftslegung, weiterer regelmäßiger Schulleistungsstudien, zentraler Prüfungen und Schulevaluationen zu verändern (KMK 2004: 5). In unmittelbarer Folge der Veröffentlichung von PISA 2000 beschloss die KMK noch Ende 2001 sieben „konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der schulischen Bildung in Deutschland“, von denen ein Punkt die Steuerung im Bildungssystem betrifft. Es handelt sich dabei um

Maßnahmen zur konsequenten Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht und Schule auf der Grundlage von verbindlichen Standards sowie eine ergebnisorientierte Evaluation. (KMK 2001)

Bildungsstandards und Evaluation waren seitdem ein wesentlicher Bestandteil der Reformentwicklungen in allen Bundesländern, bundesweit einheitliche Bildungsstandards wurden 2003 und 2004 festgelegt (KMK). Unterstützend wurde 2004 das Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gegründet, das die Aufgabe hat, die Qualitätsentwicklung in den deutschen Bildungssystemen und besonders die Entwicklung von Bildungsstandards wissenschaftlich zu begleiten.

Kernaufgabe des IQB ist es, die nationalen Bildungsstandards zu normieren, zu präzisieren und weiterzuentwickeln. Weiterhin ist es ein Anliegen des IQB, die Schulen dabei zu unterstützen, die Bildungsstandards im Unterricht zu implementieren. Das IQB arbeitet in enger Abstimmung mit den Ländern und kooperiert mit national und international anerkannten Expertinnen und Experten sowie Institutionen. Die Arbeiten und Ergebnisse des IQB werden den Ländern, Schulen und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. (IQB 2007)

Die KMK bezeichnet die Orientierung an Bildungsstandards als „Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik“ von der Input-Steuerung zur „Outcome-Orientierung“ (KMK 2004: 6). Es handelt sich hierbei also um eine bewusste Veränderung des Steuerungsmechanismus im Bildungssystem, von der eine deutliche Verbesserung pädagogischer Praxis erwartet wird. Ein Steuerungskonzept wurde von der KMK jedoch nicht erarbeitet. Die gemeinsamen Vereinbarungen beschränken sich auf die Teilnahme an Schulleistungsstudien, die Implementierung der vereinbarten Bildungsstandards und die Durchführung eines systematischen Bildungsmonitorings. Über die Art der Umsetzung von Standards

und Monitorings liegen keine Beschlüsse vor, hier gehen die Länder unterschiedliche Wege.

#### **6.1.4 Landesparlamente & Kultusministerien**

Bildungspolitische Neuerungen, die einer Gesetzesänderung bedürfen, fallen in die Verantwortung der Landesparlamente. Alle grundlegenden Fragen des Schulwesens, wie die Formulierung von Bildungszielen, die Struktur des Schulwesens, die Gründung oder Schließung von Schulen, die Art der Schulabschlüsse, die Schulverfassung- und ihre Finanzierung sowie die Schulaufsicht werden hier entschieden. Das Informationsdefizit der Parlamentarier, die Beschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten auf das Erlassen von Gesetzestexten und ihre Distanz zum schulischen Geschehen hat jedoch letztlich eine besondere Bedeutung der Kultusministerien zur Folge. Durch Verhandlungen in gemeinsamen Gremien (KMK und BLK) stellen die Kultusminister nicht selten die Weichen für Entscheidungen in den Parlamenten.

Das Zurückweisen auch nur eines Teils des in der KMK geschnürten Verhandlungspakets durch die Länderparlamente erzwingt letztlich nur neuerliche Verhandlungen, wiederum in der KMK, wiederum nur unter Einschluss der Exekutive – ohne Garantie eines partei- und landespolitischen rundum verbesserten Ergebnisses. (Rürup 2007b: 27)

Auch die Aufgabe der staatlichen Aufsicht auf das Schulwesen wird durch die Kultusministerien ausgeübt und umfasst Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung. Mit einer Neuorientierung der Schulaufsicht an den Grundsätzen des New Public Management findet derzeit zwar eine Umorientierung statt – an der grundsätzlichen Funktion der Kultusministerien als zentrale Steuerungsinstanzen scheint sich jedoch nichts geändert zu haben.

Die staatliche Trägerschaft des Schulwesens und das Prinzip der staatlichen Aufsicht identifizieren die Schulverwaltung so als die oberste Managementebene des Schulbetriebs. Ihre umfangreiche Gestaltungsmacht erwächst dabei daraus, dass die einzelne Schule ihr direkt hierarchisch als Verwaltungseinheit unterstellt ist. Die staatliche Schulverwaltung bestimmt nicht nur den rechtlich-verwaltungsorganisatorischen Rahmen des Schule-Haltens, sondern ist selbst über die Auswahl und Zuweisung von Lehrkräften, ihre dienstrechtliche Führung und fachliche Beaufsichtigung, über die Entwicklung von Lehrplänen und Unterrichtsmaterialien, die Organisation der Lehrerfort- und -weiterbildung sowie über die Initiierung und eigene Durchführung von Erhebungen und wissenschaftlichen Studien zu Fragen von Schule und Unterricht vielfältig in die pädagogische Praxis involviert. Hinzu kommt, dass die Schulverwaltung [...] sich selbst aus der Schulpraxis rekrutiert, insofern auch umfangreiche personelle und ideelle Verknüpfungen zwischen Kultusadministration und Schule existieren. (Rürup 2007b: 28)

#### **6.1.5 Zwischenfazit**

Bildungspolitische Reformmaßnahmen in Deutschland stehen zunächst im Kontext des Föderalismus. Grundlegende Entscheidungen werden in den einzelnen Ländern und dort in den Landtagen gefällt. Das Informations- und Handlungsdefizit der Legislative gegen-

über der Exekutive führt aber dazu, dass Entscheidungen wesentlich durch die Kultusministerien vorbereitet und somit beeinflusst werden. Dies geschieht überwiegend in der KMK. Das jeweilige Kultusministerium befindet sich an der Schnittstelle zwischen pädagogischer Wirklichkeit und gesetzgebender Instanz und nimmt die zentrale Rolle bei der Entwicklung von Reformmaßnahmen ein. Mit der Föderalismusreform 2006 fällt der gesamte Bildungsbereich vollständig in den Aufgabenbereich der Länder, eine direkte Einflussnahme durch die Bundesregierung, das Bundesministerium für Bildung und Forschung oder gar die Europäischen Union ist nicht möglich. Eine bundesweite Koordinierung durch die KMK findet allenfalls bei unstrittigen Themen oder in Zeiten bildungspolitischer Krisen statt. Die umfangreichen Entscheidungskompetenzen auf Landesebene münden aber nicht zwingend in heterogene Steuerungsmechanismen. Im Gegenteil liegt sogar die Vermutung nahe, dass sich die Entwicklungen neuer Steuerungsinstrumente im Bildungswesen weitgehend parallel entfalten. Schließlich betreten die Kultusministerien bei einer Neustrukturierung der Steuerungsmechanismen ungewohntes Terrain, was zu Unsicherheiten führt, auf die man mit gegenseitiger Beobachtung reagiert. Als Beobachtungsobjekte bieten sich dabei andere Bundesländer an, mit denen man in föderalem Wettbewerb steht. Rürup geht von einer wachsenden Reformdynamik durch zunehmende Kommunikation zwischen den Ländern und wachsenden bildungspolitischen Wettbewerb aus.

Als Hauptursache der bisher mangelnden Reformdynamik wird immer wieder auf die ungenügende länderübergreifende Informationspraxis hingewiesen. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeichnet sich ein deutlicher Wandel nicht nur in dem Willen der Länder ab, miteinander in einen verstärkten Ideenwettbewerb zu treten [...] Auch werden zunehmend länderübergreifende Strukturen einer größeren Sachinformation über Entwicklungen in den einzelnen Ländern und Erfahrungen mit Innovationen aufgebaut. [...] Auch die Einrichtung einer nationalen Bildungsberichterstattung [...] und die Förderung und Verstetigung von länderübergreifenden Schulleistungsuntersuchungen können als Instrumente eines forcierten bildungspolitischen Wettbewerbs betrachtet werden. (Rürup 2007b: 43f)

Es ist also davon auszugehen, dass Konkurrenzdruck zwischen den Ländern und erweiterte Möglichkeiten des Informationsaustausch Einfluss auf die Bildungsreformen der Länder haben werden. Bundesländer beobachten zunehmend ihre gegenseitigen Aktivitäten, was dazu führt, dass Reformmaßnahmen kopiert werden. Dies geschieht i.d.R. ohne die Effekte dieser Maßnahmen zunächst empirisch zu überprüfen. Angesichts der Vielzahl sich gleichzeitig verändernder Teilbereiche eines Bildungssystems wäre es auch besonders schwierig Veränderungen der Prozesse oder des Outputs auf einzelne Reformmaßnahmen zurückzuführen. Entsprechende Studien sind außerdem nicht nur langwierig, sondern auch kostspielig. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Sinne eines ‚mimetischen Isomorphismus‘ (Hasse & Krücken 1999: 16) Maßnahmen anderer Bundesländer auch dann kopiert werden, wenn sie nicht zu den erwünschten Effekten führen oder ungewollte Nebeneffekte (wie eine verstärkte Bildungsbenachteiligung) verursachen. Hier könnte den

Bundesländern die Tatsache zugute kommen, dass empirische Befunde zu einer Reihe von NPM-Maßnahmen vorliegen, die bereits in den 80er und 90er Jahren durchgeführt wurden. Die Berücksichtigung der Erfahrungen internationaler Modellländer mit langjähriger Erfahrung im Bereich NPM scheint in Deutschland jedoch nur begrenzt stattzufinden.

## 6.2 Steuerungsreformen in Deutschland

In Kapitel 6.1 habe ich die Rahmenbedingungen für Bildungsreformen in Deutschland. In welcher Form ist das internationale NPM-Konzept vor diesem Hintergrund nun in den Bundesländern umgesetzt worden? Aufschluss kann hier eine Studie von Rürup (2007b) geben, in der er die Verbreitung der ‚Politikidee Schulautonomie‘ anhand der Schulgesetzgebung der Länder zwischen 1990 und 2004 untersucht hat. Er verwendet einen weiten Schulautonomie-Begriff und unterscheidet die zwei Bereiche ‚Dezentralisierung‘ und ‚Neue Steuerung‘ (Rürup 2007b: 139f):

- Mit Dezentralisierung bezeichnet er Maßnahmen, mit denen den einzelnen Schulen in stärkerem Maße Entscheidungskompetenzen übertragen werden und unterscheidet die vier Felder
  - Lernorganisation,
  - Unterrichtsorganisation,
  - Personalbewirtschaftung,
  - Sachmittelbewirtschaftung.
- Mit Neuen Steuerungsansätzen bezeichnet er Maßnahmen, mit denen veränderte oder neue Ansätze und Instrumentarien der kultusministerialen Steuerung der einzelnen Schule und ihrer Entwicklung implementiert werden. Hier unterscheidet er
  - Reflexionsaufforderung,
  - Unterstützungsangebote,
  - externe Evaluation,
  - Orientierung.

Der Begriff der ‚Politikidee Schulautonomie‘ nach Rürup ist somit gleichbedeutend mit ‚NPM-Konzept im Schulwesen‘. Dabei wird der Bereich der Dezentralisierung besonders betont, die Bereiche Kontrolle, Leistungsvereinbarungen und Marktmechanismen werden dem Überbegriff ‚Neue Steuerungsansätze‘ untergeordnet. Im Bundesgebiet konnten über 1000 verschiedene Übernahmeereignisse der Dezentralisierung und der Neuen Steuerung festgestellt werden, die im Länderdurchschnitt zu 56% umgesetzt waren. Rürup spricht deshalb von einer deutlichen Verbreitung der ‚Politikidee Schulautonomie‘, wobei aber bestimmte Ansätze des ‚Schulautonomie‘-Diskurses ausgeklammert wurden.

Weder ist der Wettbewerbsgedanke vergleichbar offensiv aufgegriffen, noch findet sich im deutschen Schulrecht eine Hinwendung zu einer weniger staatlich dirigierten und rechtlich



eigenständigen Schule im allgemein bildenden Schulwesen. [...] [So] werden den Schulen zwar durchaus erweiterte Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt und werden diese dahin orientiert und aufgefordert, diese Möglichkeiten auch aktiv zu nutzen. Eine Freistellung der Schule aus dem Korsett staatlicher Beaufsichtigung, Normvorgabe und Normkontrolle erfolgt jedoch nicht. (Rürup 2007b: 231)

Eine Dezentralisierung findet also in nur sehr eingeschränkter Weise statt. Bei Maßnahmen der Kategorie ‚Neue Steuerung‘ verhält es sich etwas anders. Im internationalen Vergleich wurden sie zwar ebenfalls im Bundesgebiet nur in geringem Umfang umgesetzt. Im Vergleich zur ‚Dezentralisierung‘ konnte Rürup bei der ‚Neuen Steuerung‘ aber in allen Bundesländern eine ausgeprägtere Implementierung feststellen.

Herauszuheben sind allerdings die letztjährigen Entwicklungen einer verstärkten Implementation von Strukturen systematischer Rechenschaftslegung im Schulwesen. Die Einführung von Bildungsstandards, zentralen Lernstandsuntersuchungen, Bildungsberichten und Schulinspektionen demonstrieren, dass die Idee von ‚Schulautonomie‘ in Deutschland generell nicht mit einer Einfluss- oder auch Aktivitätsminderung der politisch-administrativen Ebene einhergeht. [...] ein zentraler Aspekt der Schulautonomieidee in Deutschland ist und bleibt, dass die Politik bzw. die Kultusadministration für sich das Recht reklamiert, grundsätzlich zu bestimmen, zu kontrollieren und durchzusetzen, mit welchen Maßstäben die Qualität von Schule und der Erfolg ihrer Arbeit zu beurteilen sei. ‚Schulautonomie‘ bestätigt sich so als das, was die Kultusministerien auch begrifflich bereit sind, mitzutragen: sie ist relativ, wird nur zum Teil beabsichtigt, ist nur in Abgrenzung zum Vorhergehenden überhaupt erkennbar (selbstständigere, autonomere Schule) [...]. (Rürup 2007b: 234)

Dieser Befund gilt für alle Bundesländer. Im Wesentlichen liegt ein einheitliches Konzept von ‚Schulautonomie‘ vor, das im Detail jedoch in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet ist. Auf diese Unterschiede möchte ich im Folgenden eingehen. Eine wesentliche Differenz wird in der folgenden Abbildung deutlich.

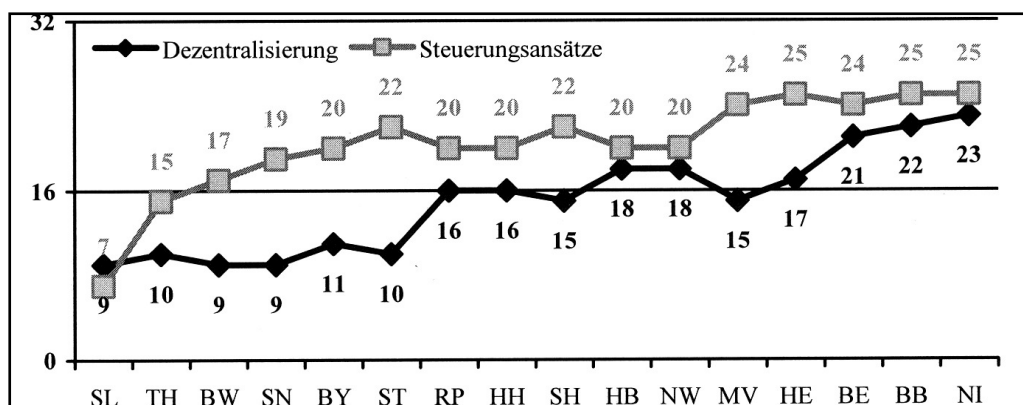


Abbildung 15: Das Engagement der Länder in den Bereichen von ‚Schulautonomie‘ (Stand 2004, 64 Maßnahmen) (Rürup 2007b: 277)

Während in einigen Ländern Maßnahmen ‚Neuer Steuerung‘ deutlich stärker ausgeprägt sind als solche der ‚Dezentralisierung‘ (TH, BW, SN, BY, ST, MV, HE), ist das Verhältnis in anderen Ländern ausgeglichener (RP, HH, SH, HB, NW, BE, BB, NI).<sup>24</sup> Die Diffe-

24. Das Saarland nimmt eine Sonderrolle ein, da es als einziges Bundesland in nur sehr geringem

renz zwischen den Bereichen ist dabei unabhängig vom Grad der Innovativität, hängt aber mit der jeweiligen Regierungspartei zusammen. So konnte festgestellt werden, dass alle Länder der erstgenannten Gruppe für mindestens fünf Jahre von einer CDU-dominierten Regierung geführt wurden. Bei den Ländern der zweiten Gruppe ist dies nicht der Fall (Rürup 2007b: 277).

Was sich nach dem Konzept des NPM als die zwei tragenden Säulen der Effizienzsteigerung darstellt – Dezentralisierung einerseits und Kontrollmechanismen andererseits – scheint in den überwiegend CDU-regierten Bundesländern in einem Ungleichgewicht zu stehen, denn die neuen Handlungsfreiräume der Schulen stehen dort weit hinter neuen Kontrollinstrumenten zurück. Dabei stellt sich die Frage, ob Schulen die geforderte und regelmäßig zu prüfende Leistung erbringen können, wenn ihnen nur wenig Handlungsspielraum zur Verfügung steht. Rürup weist auf weitere systematische Unterschiede in Abhängigkeit von Regierung, geographischer Lage und politischer Vergangenheit hin.

Süddeutsche und stärker CDU-regierte Länder erschienen generell als zurückhaltender. Ostdeutsche Länder – zumindest Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen – schienen in ihrem Schulautonomie-Engagement besondere Parallelen aufzuweisen, die als Abgrenzung zur DDR-Tradition interpretiert wurden. Die drei Stadtstaaten erschienen ebenso stärker zusammen zu gehören und durch ein ähnliches Konzept (Schulmanagement statt pädagogischer Freiheit) geprägt. (Rürup 2007b: 313)

Insbesondere unterschieden sich die Länder aber in ihrem Schulautonomie-Engagement. Von 64 erhobenen Maßnahmen übernahm der Spitzenreiter Niedersachsen 48, das Schlusslicht Saarland jedoch nur 16 (Rürup 2007b: 266). Entsprechend lassen sich Länder mit sehr geringem Engagement (SL), mit geringem Engagement (BW, TH, SN, BY, ST), mit starkem Engagement (RP, HH, SH, HB, NW, MV) und mit sehr starkem Engagement (BE, HE, BB, NI) unterscheiden.

Zusammenfassend lässt sich zwar feststellen, dass sich bei der Umsetzung der Idee ‚Schulautonomie‘ in Deutschland unterschiedliche Gruppen von Ländern mit unterschiedlichem Vorgehen finden. Die Differenzen liegen aber eher in der Engagementstärke insgesamt, als in deutlich voneinander abweichenden konzeptuellen Profilen. Insofern ist zu konstatieren, dass sich in Deutschland eine einzige, wenn auch vielgestaltige und komplexe Idee von ‚Schulautonomie‘ verwirklicht. (Rürup 2007b: 282)

Bei dieser deutschen Idee ‚Schulautonomie‘ handelt es sich um ein gemeinsames Konzept, das in eine strategische Neuausrichtung bildungspolitischer Steuerung mündet<sup>25</sup>. Für deutsche Verhältnisse handelt es sich dabei um einen einschneidenden Wechsel, im internationalen Vergleich sind die Reformbemühungen jedoch nur sehr bescheiden. So ver-

---

Maße eine Umsetzung der Idee ‚Schulautonomie‘ erkennen lässt (Rürup 2007b).

25. Rürup merkt aber an, dass sich seine Ergebnisse einerseits nur auf den Zeitraum von 1990 bis 2004 beziehen, das Engagement in Bezug auf ‚Schulautonomie‘ seitdem aber keinesfalls aufgehört hat. Außerdem bezieht er sich allein auf schulrechtliche Daten, was die Aussagekraft der Ergebnisse reduziert.

bleibt das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates und überantwortet keinen einzigen Entscheidungsbereich vollständig der Schule. Zentrale Regelungen bestimmen weiterhin die Handlungsgrenzen der Schulakteure und sind auf einen zu erreichenden Standard ausgerichtet.

Ganz grundsätzlich zeigt sich, dass sich freigestellte Entscheidungen ihrem Inhalt nach lediglich auf bestimmte Entscheidungsgegenstände beziehen, nämlich solche, deren unterschiedliche Ausgestaltung nur geringe schulübergreifende Auswirkung hat. Wenn z.B. Teile der Stundentafel oder der Curricula zur Ausgestaltung überlassen werden, so geschieht dies im Rahmen umso klarerer bildungsgang- und schulartspezifischer Definitionen von Stundenplan- und Lehrplannormen. [...] Kaum flexibilisiert oder in die Hand der Schule gegeben, werden auch Entscheidungen über die prinzipielle Eignung von Lehrkräften. [...] Ebenso können Schulen nicht über Lehrergehälter verhandeln. [...] Die Kultusadministration behält sich so das Recht vor, stellvertretend für die einzelne Schule zu bestimmen, wer welche der übertragenen Entscheidungen zu verantworten hat. [...] Generell behält die Kultusadministration (konkret die Schulaufsicht) gegenüber allen einzelschulischen Festlegungen ein Aufsichts- und Einspruchsrecht [...] Darüber hinaus sind viele Entscheidungsübertragungen auf die Einzelschule lediglich als erweiterte Antragsrechte zu interpretieren, da der Schulaufsicht vorbehalten bleibt, die einzelschulischen Festlegungen zu genehmigen. (Rürup 2007b: 287ff)

Auch über den von Rürup untersuchten Zeitraum (1990 bis 2004) hinaus gilt, dass die Reformbemühungen in Deutschland im internationalen Vergleich nur sehr bescheiden sind. Sie beschränken sich häufig auf die Bereiche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung während der „Grundcharakter des deutschen Schulgovernance-Systems jedoch weitgehend unberührt bleibt“ (Schmid 2007: 49f). NPM-Reformen in den deutschen Schulsystemen beschränken sich im Kern auf eine

Abkehr von Vorstellungen direkt durchgreifender top-down geplanter und sich auf unteren Organisationsebenen lediglich konkretisierender Ausgestaltung von Schule. Das bedeutet zwar keine grundsätzliche Umgestaltung der Schullandschaft, aber zumindest eine im Detail sich vollziehende stärkere Ausdifferenzierung und Abgrenzung von Aufgaben innerhalb des deutschen Schulsystems. [...] Angesichts dieser konstitutiven Freiheit von Schule und der letztlich nur relativen Dezentralisierung erscheinen die neuen Kompetenzübertragungen auf die Schule eher nur als Additum [...] Eine erhöhte Eigenständigkeit wird der einzelnen Schule nicht unbedingt gewährt, sie wird ihr aber zugeschrieben und als Selbstinterpretation nahe gelegt. (Rürup 2007b: 189).

## **6.3 Steuerungsreform in Baden-Württemberg**

Bei der Darstellung der Steuerungsreform des baden-württembergischen Schulsystems in diesem Kapitel stütze ich mich im Wesentlichen auf die Angaben der zuständigen staatlichen Organe, des Kultusministeriums und des Landesinstituts für Schulentwicklung sowie die o.g. Studie Rürops.

Baden-Württemberg zählt zu den CDU-regierten Ländern Süddeutschlands, die bis 2004 in relativ geringem Umfang ‚Schulautonomie‘ implementierten. Es belegt im Vergleich zu den anderen Bundesländern den vorletzten Platz mit 26 von insgesamt 64 möglichen

Maßnahmen (Rürup 2007b: 266).<sup>26</sup> Dabei weist es (wie die anderen langjährig CDU-regierten Länder) eine deutliche Differenz zwischen Maßnahmen der ‚Dezentralisierung‘ (9 von 32 Maßnahmen) und solchen der ‚Neuen Steuerung‘ (17 von 32 Maßnahmen) auf. Besonders schwach war die Implementierung der ‚Dezentralisierung‘ in den Bereichen Sachmittelbewirtschaftung (1 von 7), Lernorganisation (2 von 10) und Personalbewirtschaftung (3 von 9). Eine Implementierung ‚Neuer Steuerung‘ fand im Bereich Rechenschaftslegung in besonders ausgeprägter Form statt (6 von 8). Baden-Württemberg zählt zu der großen Gruppe der Länder, die Rürup als ‚Nachfolger‘ bezeichnet (und somit von den ‚Vorreitern‘ einerseits und den ‚Zögerlichen‘ andererseits abgrenzt), die also die Idee ‚Schulautonomie‘ überwiegend in der Mitte seines Untersuchungszeitraumes (1995-1999) übernommen haben (BE, BW, HH, MV, NW, RP, SH, ST, TH). Mit Ausnahme Berlins ist die Aktivität in diesen Ländern eher gering (Rürup 2007b: 287). In Baden-Württemberg wurden nur wenige direkte Unterstützungsleistungen für die Schulen eingeführt, bei der Unterrichtsorganisation wurden den Schulen dafür aber schon früh deutliche Freiheiten gewährt (Rürup 2007b: 306).

### **6.3.1 Re-Zentralisierung**

Wenn NPM-Reformen im Bildungswesen stattfinden, kommt es i.d.R. nicht nur zu einer De-, sondern auch zu einer Re-Zentralisierung, und zwar durch die Einführung von Bildungsstandards (vgl. Kap. 5.1). Dies trifft auf alle 16 Bundesländern zu und fand in Baden-Württemberg im Jahr 2004 statt. Rürup stellt in diesem Jahr mit 10 Ereignissen die höchste Aktivität für Baden-Württemberg im Bereich ‚Schulautonomie‘ fest. Die damalige Kultusministerin Schavan sprach bei der Einführung des Bildungsplans 2004 von einer „neuen Phase der Steuerung unseres Bildungswesens“ (Kultusministerium 2004: 6). Dies macht deutlich, dass mit der Bildungsplanreform mehr beabsichtigt wurde, als eine zeitgemäße Anpassung von Unterrichtsinhalten, Schulfächern und Stundenkontingenten. Der neue Bildungsplan markiert den Beginn einer Reform der Steuerung des Schulsystems, von der man sich einen umfassenden Wandel versprach. Mit ihm wurde die ‚Output-Steuerung‘ ausgerufen. Eine detaillierte Vorgabe von Unterrichtsinhalten wurde durch Bildungsstandards abgelöst, deren Einhaltung mit Hilfe von Diagnose- und Vergleichsarbeiten sowie Selbst- und Fremdevaluation kontrolliert werden. Das Kernstück des Bildungsplans sind die von den Schülern zu erreichenden Kompetenzen in den Fächern. Mit dem Begriff Kompetenz ist nicht nur Fähigkeit, sondern auch Kenntnis in und Einstellungen zu einem Lernbereich gemeint. Mit dem Begriff handelt es sich also um einen Platz-

---

26. Berücksichtigt man die Rücknahme zweier Maßnahmen in Thüringen, so befindet sich Baden-Württemberg an drittletzter Stelle.

halter für alles Lehr-, Lern- oder Erwerbbares in Bezug auf einen Gegenstand. Im Bildungsplan 2004 heißt es dazu:

Er [der Bildungsplan 2004] benennt die Kompetenzen, über deren Bezeichnung sich Einigkeit abzeichnet, personale Kompetenz, Sozialkompetenz, Methodenkompetenz, Fach- (oder Sach-) Kompetenz, enthält sich aber einer Festlegung der Bestandteile und ihrer Gewichtung. (KMK 2004: 12)

Kompetenzen werden also nur bis zu einem gewissen Grad einheitlich formuliert, es bleibt gestalterischer Spielraum für die Schulen. Zu erreichende Kompetenzen werden in Zuordnung zu den Schulfächern formuliert, was zur Folge hat, dass die Sachkompetenzen deutlich im Vordergrund stehen und personale und soziale Kompetenzen nur selten erwähnt werden. Eine Festlegung, in welchem Ausmaß eine Kompetenz von den Schülerinnen erfüllt werden soll, findet nicht im Bildungsplan, sondern in den sog. Niveaunkonkretisierungen statt. Dabei handelt es sich um Testaufgaben, mit denen einzelne Kompetenzen so operationalisierbar gemacht werden, dass das Niveau des Kindes auf einer Niveaustufenskala (A bis C) eingestuft werden kann. Die Niveaunkonkretisierungen sind also Hilfen zur Überprüfung der Leistung der Kinder in Bezug auf die Kompetenzen des Bildungsplans. Aber nicht alle Kompetenzen werden in den Niveaunkonkretisierungen aufgegriffen – insbesondere nicht solche aus den sozialen und personalen Bereichen. Ein Beispiel soll dies illustrieren. Die phonologische Kompetenz für das Fach Englisch in Klasse vier wird im Bildungsplan 2004 folgendermaßen formuliert:

Die Schülerinnen und Schüler haben eine gut verständliche Aussprache; können unbekannte zielsprachliche Äußerungen eindeutig der Zielsprache zuordnen und von anderen Zielsprachen unterscheiden. (KMK 2004: 79)

In der Niveaunkonkretisierung wird allerdings nur die „gut verständliche Sprache“ aufgegriffen und in Verbindung mit weiteren Kompetenzen aus anderen Bereichen folgendermaßen überprüft und auf der Niveaustufenskala eingestuft:

Die Schülerinnen und Schüler erhalten einen als Lückentext gestalteten Text in Reimform und ergänzen die fehlenden Reimwörter. Diese sind im vorliegenden Beispiel alle in zufälliger Reihenfolge vorgegeben. [...]

Niveaustufe A

Die Schülerinnen und Schüler benötigen für den Eintrag der richtigen Reimwörter noch zusätzliche Hilfestellung (Lehrer- und/oder Schülervortrag). Anschließend tragen sie das Gedicht weitgehend lautrichtig vor.

Niveaustufe B

Die Schülerinnen und Schüler tragen die richtigen Reimwörter an passender Stelle ein und tragen im Anschluss das Gedicht lautrichtig vor.

#### Niveaustufe C

Die Schülerinnen und Schüler ergänzen selbstständig alle Reime und tragen das Gedicht in guter Aussprache und angemessener Intonation vor. (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007h)

Die breit angelegten Kompetenzen sind also nicht verlustfrei operationalisierbar. Von den im Vorwort des Bildungsplans erwähnten personalen, sozialen, methodischen und fachlichen Kompetenzen wurden fast ausschließlich die Fachkompetenzen für die Fächer formuliert. Dabei orientiert sich Baden-Württemberg an die Vorgaben der KMK. Darin werden personale und soziale Kompetenzen nicht operationalisiert, es wird nur auf ihre Relevanz verwiesen.

Die Standards konzentrieren sich auf zentrale fachliche Zielsetzungen [...]. Aspekte der Förderung der personalen und sozialen Kompetenzen werden hier nicht explizit angesprochen, sind aber gleichwohl unverzichtbarer Bestandteil grundlegender Bildung. (Kultusministerkonferenz 2005: 7)

Von den Fachkompetenzen wurden wiederum nur diejenigen in Niveaunkretisierungen gefasst, die leicht operationalisierbar sind. Sie werden wiederum deutlich verkürzt, wie das Beispiel zeigt. Es wird auch deutlich, dass die Bildungsstandards in Baden-Württemberg als Regelstandards zu verstehen sind, die für drei verschiedene Leistungsstufen formuliert werden. Mindeststandards, deren Nichteinhaltung automatisch zu spezifischen Fördermaßnahmen für die Schülerinnen oder Sanktionen für die Schulen führt, werden nicht formuliert.

### 6.3.2 Dezentralisierung

Das Reformkonzept des NPM sieht eine Dezentralisierung als Grundpfeiler einer Effizienzsteigerung vor. Dezentralisierung wird dabei verstanden als Verlagerungen von Entscheidungen auf die ausführende Ebene, hier also auf die Schule.<sup>27</sup> Baden-Württemberg gehört zu den CDU-regierten Ländern Süddeutschlands, in denen bis 2004 eine Dezentralisierung deutlich schwächer stattfand als die Einführung neuer Kontrollinstrumente. Besonders zurückhaltend war das Land bis 2004 im Bereich Sachmittelbewirtschaftung mit nur einer Maßnahme (Länderdurchschnitt 3,8), nur zwei Maßnahmen wurden im Bereich Lernorganisation durchgeführt (Ø 4,4) und drei Maßnahmen im Bereich Personalbewirtschaftung (Ø 4,3). Überdurchschnittliche Aktivität lag mit drei Maßnahmen im Bereich Unterrichtsorganisation vor (Ø 2,3). Mit den genannten Maßnahmen der Dezentralisierung gehen – ganz im Sinne des NPM – eine Reihe neuer Kontrollinstrumente ein-

---

27. Schedler/Proeller (2006) verwenden den Begriff ‚Erweiterte Handlungsspielräume‘, Rürup hingegen spricht von ‚Dezentralisierung‘.

her, die im Folgenden (Kap. 6.3.3–6.3.7) erläutert werden. Im Kern handelt es sich dabei um die

- Durchführung von Diagnose- und Vergleichsarbeiten (DVA) durch die Schulen,
- Durchführung von Selbstevaluationen (SEV) durch die Schulen,
- Durchführung von Fremdevaluationen durch das Landesinstitut für Schulentwicklung.

### **6.3.3 Diagnose- und Vergleichsarbeiten (DVAs)**

Zusammen mit dem Bildungsplan 2004 wurden in auch die sog. Diagnose- und Vergleichsarbeiten eingeführt, also landesweit einheitliche Leistungstests. In der Primarstufe handelte es sich dabei um unbenotete ‚Diagnosearbeiten‘, in der Sekundarstufe werden benotete ‚Vergleichsarbeiten‘ durchgeführt. Sie werden seit 2006 jährlich im September mit einer Zufallsstichprobe von Schülerinnen vorgetestet, überarbeitet und anschließend mit allen Schülerinnen der Klassenstufen 2, 6 und 8 (nur Realschule) durchgeführt. Sie dienen einerseits der Leistungsdiagnose und der Notengebung. Zu diesem Zweck liegt eine Umrechnungstabelle für die Notengebung vor. Andererseits liefert der Leistungsdurchschnitt der Schülerinnen einer Schule oder Klasse aber auch Informationen über deren Output, der mit dem durchschnittlichen Landesmittelwert verglichen und zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Schule herangezogen werden kann.

Die Diagnose- und Vergleichsarbeiten überprüfen, inwieweit es den Schulen gelungen ist, die Erwartungen der Bildungsstandards zu erreichen und dienen damit der empirisch gesicherten, zielgerichteten und systematischen Qualitätsentwicklung vor Ort. (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007c)

Dabei ist eine Adjustierung der ermittelten Daten durch Berücksichtigung von relevanten, durch die Schule aber nicht beeinflussbaren Variablen nicht vorgesehen. Mögliche Einflussgrößen wie das soziale Milieu einer Schule, die Zusammensetzung des Kollegiums, die materielle Ausstattung oder die Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund werden also nicht einbezogen.<sup>28</sup> Auch längsschnittige Vergleiche der Leistungswerte einzelner Schülerinnen sind nicht vorgesehen. Es werden also keine value-added-Daten ermittelt, die den Lernzuwachs der Schülerinnen, also das ‚Outcome‘ der Schulen, offen legen, von dem auf die Qualität schulischer Arbeit, das ‚Output‘ geschlossen werden könnte. Die Schulen sind außerdem nicht verpflichtet, die Ergebnisse der DVAs offen zu legen –

---

28. Dies wäre jedoch möglich und wird in anderen Bundesländern auch praktiziert. In Thüringen etwa wird der Schulwert nicht dem Landesmittelwert, sondern einem korrigierten Vergleichswert gegenübergestellt. Dieser berücksichtigt einige von der Schule nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen. Wenn z.B. der Migrantenanteil an einer Schule überdurchschnittlich hoch ist, so wird ein Vergleichswert errechnet, der im Landesdurchschnitt bei gleichem Migrantenanteil zu erwarten wäre. (Universität Jena 2008)

weder gegenüber der Öffentlichkeit, noch gegenüber der Schulbehörde. Die Daten können aber freiwillig als Bestandteil des Schulportfolios (s.u.) an das Evaluationsteam weitergegeben werden.

Die Erstellung, Durchführung und Auswertung der DVAs erstreckt sich über einen Zeitraum von drei Jahren. Zunächst wird der Bildungsplan analysiert um Standards zu identifizieren, die im Rahmen der DVAs operationalisierbar sind. Eine Auswahl dieser Standards wird in den Test einbezogen. Die Aufgaben in einer Pilotphase angewendet und auf ihre Güte überprüft. Die benötigte Anzahl an Aufgaben wird anschließend zur endgültigen DVA zusammengestellt und am Ende des Schuljahres durch die Lehrkräfte durchgeführt. Mit Hilfe der Items, die in Handreichungen festgehaltenen wurden, werten Lehrerinnen die Tests aus. Eine Tabellenkalkulation wurde für die Lehrkräfte so vorbereitet, dass die Eingabe der einzelnen Aufgabenergebnisse automatisch Testergebnisse jeder einzelnen Schülerin sowie der gesamten Klasse ermittelt und den Vergleichswerten gegenüberstellt. Im Anschluss haben die Lehrenden die Möglichkeit, dem Landesinstitut für Schulentwicklung Rückmeldung zu den DVAs zu geben (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007d).

Die Tests werden nicht in allen Fächern durchgeführt. Sie finden in Grundschule, Realschule und Gymnasium in Deutsch und Mathematik statt, in der Hauptschule wahlweise in zwei der drei Fächer Deutsch, Mathematik und Englisch. In Realschule und Gymnasium ist zusätzlich zwischen zwei Sachfächern auszuwählen (Realschule: Fächerverbund EWG oder Geschichte; Gymnasium: Biologie oder GWG<sup>29</sup>). Diese Auswahl spiegelt die hervorgehobene Bedeutung der sog. Kernfächer wieder, die auch bei Notengebung und Versetzung von besonderer Bedeutung sind.

### **6.3.4 Selbstevaluation (SEV)**

Die erweiterten Handlungsspielräume, die den Schulen gewährt werden, stehen im Kontext einer Verantwortung zum Qualitätsmanagement, die jede Schule wahrnehmen muss. Dazu gehört auch die Durchführung von Selbstevaluationen. Der Begriff wird folgendermaßen verwendet:

Unter Evaluation versteht man den Prozess des systematischen Sammelns, Auswertens und Interpretierens von Daten mit dem Ziel, daraus Konsequenzen für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität von Schule und Unterricht abzuleiten. Selbstevaluation bedeutet, dass die Verantwortung für die systematische Durchführung, Gestaltung und Auswertung einer Evaluation bei der Schule selbst liegt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für den schulischen Weiterentwicklungsprozess. Selbstevaluation dient also vorrangig der Selbstvergewisserung des eigenen Tuns, der Möglichkeit zur Selbststeuerung

---

29. EWG: Fächerverbund Erdkunde, Wirtschaftskunde, Gemeinschaftskunde; GWG: Fächerverbund Geographie, Wirtschaftskunde, Gemeinschaftskunde.



der eigenen Schule und eventuell auch der eigenverantwortlichen Rechenschaftslegung nach innen und nach außen. (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007e: 9)

Auch wenn systematische Selbstbeobachtungen als Bestandteil von Qualitätsmanagement in den Schulsystemen vieler Staaten schon lange selbstverständlich sind, betreten die deutschen Schulen hier Neuland. Ihnen werden Instrumente (überwiegend Fragebögen) zur Verfügung gestellt, die sie zur Erfüllung dieser Aufgabe nutzen können. Wie die Schulen diese neue Aufgabe bewältigen, ist ihnen freigestellt. In jedem Fall sollen Selbst-evaluationen dauerhaft die inneren Entwicklungsprozesse begleiten und Wissen über die eigene Schule hervorbringen, das für eine Verbesserung der professionellen Praxis nutz-bar gemacht werden kann.

Die erweiterte Selbstständigkeit der allgemein bildenden und beruflichen Schulen in Baden-Württemberg eröffnet den Schulen vielfältige Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Gestaltung ihrer pädagogischen Praxis. Sowohl inhaltliche und didaktisch-methodische Fragen, die Organisation von Lernzeit als auch die Personalentwicklung liegen weitgehend in der Verantwortung der einzelnen Schule. Damit die Schulen dazu in der Lage sind, ist der Aufbau eines schulischen Qualitätsmanagementsystems erforderlich, das alle Bereiche in den Blick nimmt. Dabei ermöglicht es die Evaluation, mittels geeigneter Verfahren und Instrumente bestimmte Aspekte schulischer Wirklichkeit untersuchen, beurteilen und weiterentwickeln zu können. (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007f)

Das Hauptziel jeder Selbstevaluation soll eine Verbesserung der Unterrichtsqualität sein. Der Ausgangspunkt jeder Selbstevaluation ist das jeweilige Schulkonzept, das die pädagogischen Zielsetzungen und das Schulcurriculum auf Grundlage der Rahmenbedingungen umfasst. Das LS stellt einen „Leitfaden für Schulentwicklung“ (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007e) zur Verfügung, der in die Thematik einführt und Begrifflichkeiten sowie das Vorgehen klärt. Über die Web-Seiten des LS sind zahlreiche Instrumente zur Selbstevaluation abrufbar, die teilweise zu diesem Zweck vom LS entwickelt wurden und teilweise von privaten Partner des LS stammen (so z.B. das Evaluationsinstrument SEIS von der Bertelsmann-Stiftung) (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007g).

Das LS erhofft sich von der SEV vielfältige Vorteile für alle Beteiligten. Bei den Lehrenden wird von einer stärkeren Identifikation mit Arbeit und Unterricht, einer stärkeren Teambildung und einer Professionalisierung der Arbeit ausgegangen. Vom Einbezug der Schülerinnen durch Befragungen erhofft man sich eine lebendigere Schulkultur, eine Förderung überfachlicher Kompetenzen, Identifikation mit der Schule und erlebbare Demokratie. Transparenz und Verbindlichkeit soll durch den Einbezug der Eltern ermöglicht werden (Landesinstitut für Schulentwicklung 2008).

An der Durchführung der SEV sind alle Kolleginnen zu beteiligen. Dies gilt insbesondere für die Festsetzung des Evaluationsschwerpunktes. Bei Koordination und Planung soll neben dem Rektorat eine Steuergruppe beteiligt sein, die aus Lehrenden der Schule

besteht und z.B. Evaluationsinstrumente auswählt und den Schulentwicklungsprozess dokumentiert. Dabei hat die Schule die Wahl zwischen zwei Verfahren. Sie kann eine Überblicksevaluation, ein Screening, durchführen um eine Vielzahl relevanter Bereiche zu erfassen. Fragebögen und Auswertungshilfen werden dazu vom LS bereitgestellt. Diese Vorgehensweise soll als Grundlage für weitere, fokussierte Evaluationen dienen. Die zweite Möglichkeit ist eine Fokusevaluation, bei der die Schule sich für einen Qualitätsbereich entscheidet, der untersucht werden soll. Es wurden sechs Qualitätsbereiche entwickelt, denen jeweils zwei bis vier Kriterien und eine Reihe von Indikatoren, sog. ‚Aspekte‘, zugeordnet sind. Der Bereich Qualitätsmanagement liegt quer zu den Bereichen I bis V und ist in jedem Fall zu evaluieren. Zu jedem Kriterium wurden vom LS Instrumente entwickelt, die von der Schule an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden sollen. Dabei handelt es sich i.d.R. um Fragebögen.

Qualitätsbereiche		Kriterien
<b>Qualitätsbereich</b> Qualitätsmanagement  <b>Kriterium 1</b> Durchführungsqualität der Selbstevaluation  <b>Kriterium 2</b> Konzept des schulischen Qualitätsmanagements	<b>QB I</b> Unterrichtsergebnisse und Unterrichtsprozesse	I 1 Fachliche und überfachliche Leistungen
		I 2 Praxis der Leistungsmessung
		I 3 Gestaltung der Lehr- Lernprozesse
		I 4 Schulkonzept
	<b>QB II</b> Professionalität der Lehrkräfte	II 1 Kooperation im Kollegium
		II 2 Praxis der Weiterqualifizierung
		II 3 Umgang mit beruflichen Anforderungen und Belastungen
	<b>QB III</b> Schulführung und Schulmanagement	III 1 Führung
		III 2 Steuerungskonzept
		III 3 Personalentwicklung
		III 4 Ressourcen
	<b>QB IV</b> Schul- und Klassenklima	IV 1 Pädagogische Grundsätze
		IV 2 Gestaltung der Lernumgebung
		IV 3 Schulleben
	<b>QB V</b> Außenbeziehungen	V 1 Zusammenarbeit Schule – Elternhaus
		V 2 Kooperation mit anderen Institutionen
		V 3 Außendarstellung

Abbildung 16: Orientierungsrahmen zu Schulqualität für allgemein bildende Schulen in Baden-Württemberg (Landesinstitut für Schulentwicklung 2006)<sup>30</sup>

Zusätzlich zu den zahllosen Evaluationsinstrumenten, die das LS für die Schulen entwickelt hat, werden auch drei Instrumente von Dritten über das LS angeboten. Mit dem Evaluationsinstrument „Selbstevaluation in Schulen“ (SEIS) (Bertelsmann-Stiftung) hat die Bertelsmann-Stiftung ein Verfahren vorgelegt, das Schulen gebührenpflichtig nutzen können. Es basiert auf einem eigens entwickelten Qualitätsrahmen und soll der Schule die Aufgabe der SEV erleichtern. Wird SEIS in einer Schule zum ersten Mal durchgeführt,

30. Im überarbeiteten Orientierungsrahmen 2007 (Kultusministerium 2007) werden die gleichen Qualitätsbereiche verwendet, die Kriterien wurden aber geringfügig geändert.

handelt es sich dabei um eine Überblicksevaluation. Im Falle einer wiederholten Durchführung kann auf Grundlage bestehender Daten eine fokussiertere Untersuchung stattfinden. Fragebögen werden bei der Stiftung gekauft, von den Schulen an die jeweiligen Gruppen zur Beantwortung verteilt und dann von der Stiftung Computergestützt ausgewertet. Es wird ein Bericht erstellt und an die Schule übergeben. Bei der Maßnahmenplanung als Konsequenz des Berichts stellt die Bertelsmann-Stiftung Foren zur Verfügung, in denen sich die Schulen austauschen können.<sup>31</sup>

Eine Alternative zu SEIS ist das Angebot „Qualitätsentwicklung in Unterricht und Schule“ (QUS) (QUS e.V. 2007), das Unterrichtsentwicklung durch Einführung einer Feedback-Kultur an Schulen fördert. Kollegiale Unterrichtshospitationen sollen eine Professionalisierung der Lehrkräfte ermöglichen. Die für QUS entwickelten Materialien sollen dabei helfen. Auch hier ist eine Vernetzung der beteiligten Schulen geplant, die über Jahrestagungen stattfinden soll.

Als dritte Möglichkeit wird über das LS die „Qualitätszentrierte Schulentwicklung“ (QZS) (QZS 2007) angeboten, die in Kooperation zwischen dem Kultusministerium Baden-Württembergs und verschiedenen Wirtschaftsverbänden entwickelt wurde. Das Angebot beruht im Unterschied zu SEIS nicht auf einem eigenen Qualitätsrahmen, sondern unterstützt Schulen bei der Entwicklung eines eigenen Qualitätsleitbilds und dessen Evaluation. Eine Vernetzung findet wie bei SEIS über die Foren des Programms im Internet statt.

### **6.3.5 Fremdevaluation (FEV)<sup>32</sup>**

In Ergänzung zur Selbstevaluation, die durch das Kollegium einer Schule selbst durchgeführt wird, werden in Baden-Württemberg derzeit sog. Fremdevaluationen eingeführt. Dabei handelt es sich um Schulinspektionen, die vom Landesinstitut für Schulentwicklung (LS) durchgeführt werden.

Im Zuge der erweiterten Eigenständigkeit der allgemein bildenden Schulen in Baden-Württemberg nimmt die Fremdevaluation eine wichtige Rolle bei der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Schulen ein. Sie bietet durch den „Blick von außen“ eine systematische externe Analyse der Maßnahmen der Schule zur Qualitätssicherung und Qualitätsent-

---

31. Im Rahmen dieser Arbeit muss dahingestellt bleiben, ob es sich bei SEIS tatsächlich um ein Instrument der Selbstevaluation handelt. Schließlich finden Fragebogenkonstruktion und Auswertung durch die Stiftung statt und auch bei der Wahl des Untersuchungsschwerpunkts haben die Schulen nur die im Rahmen der von SEIS angebotenen Bereiche eine Auswahl. Es stellt sich also die Frage, ob das Instrument seiner Qualität nach nicht ein Fremdevaluationsinstrument ist. Ungeachtet dessen erkennt die Schulaufsicht eine Durchführung von SEIS als Selbstevaluation an.

32. Sofern nicht anders vermerkt stammen die Informationen von Ladesbildungsserver Baden-Württemberg (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007a).

wicklung. Ziel der Fremdevaluation ist es, der einzelnen Schule aus externer Sicht Rückmeldungen zu zentralen schulischen Qualitätskriterien zu geben, die als Impulse für die innerschulische Qualitätsentwicklung dienen und zusätzliches Steuerungswissen für die Schule bereitstellen sollen. Daneben dient die Fremdevaluation auch der Rechenschaftslegung über bereits Erreichtes und noch zu Erreichendes. (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007a: 3)

Seit dem Schuljahr 2006/2007 findet eine Pilotphase an freiwilligen Projektschulen statt, die wissenschaftlich begleitet wird und ab 2008/2009 flächendeckend implementiert wird. Ausgangspunkt der FEV ist das Schulportfolio, in dem die Schule alle für die FEV relevanten Informationen zusammenfasst. Das Portfolio wird dem Fremdevaluationsteam vorgelegt, über eine Veröffentlichung entscheidet die Gesamtlehrerkonferenz. Es soll fortlaufend aktualisiert werden und umfasst die folgenden Bereiche, zu denen jeweils fakultative und obligatorische Angaben gemacht werden können und müssen:

- 1 Schulbeschreibung (u.a. Zahl der Lehrenden und Schülerinnen)
- 2 Situation der Schule im Verhältnis zum Schulträger (u.a. Personalausgaben)
- 3 Organisation der Schule (u.a. Regelungen zur Lehrerfortbildung)
- 4 Schulkonzept (u.a. pädagogische Grundsätze)
- 5 Ergebnisbezogene Angaben (z.B. DVAs)
- 6 Verfahren und Ergebnisse der SEV
- 7 Weiterentwicklung der Schule (auf Grundlage der SEV)
- 8 Weitere Dokumente der Schule (z.B. zu Festen, Praktika oder Lerngängen) (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007b)

Das Evaluationsteam besteht je nach Schulgröße aus zwei oder drei Lehrkräften, die vom LS ausgewählt, fortgebildet und für fünf Jahre von Unterrichtsverpflichtungen freigestellt werden. Die Schule kann eine weitere Person aus einer anderen Schule oder dem außerschulischen Bereich in das Team entsenden. Die erste Aufgabe ist die Auswertung des Schulportfolios. In Vorgesprächen werden anschließend mit der Schule (Rektorat, ggf. weitere Lehrkräfte, Chancengleichheitsbeauftragte etc.) die Ziele der FEV bestimmt. Als Grundlage der FEV gelten die von der SEV bekannten Qualitätsbereiche und Kriterien (Kap. 6.3.4). Die Schule hat – ähnlich wie bei der SEV – die Wahl zwischen verschiedenen Evaluationsvarianten. Es können einzelne Kriterien aus allen Bereichen untersucht werden oder es kann ein Schwerpunkt auf einzelnen Bereichen liegen. Verpflichtend ist dabei in jedem Fall der Bereich ‚Qualitätsmanagement‘. Das Evaluationsteam plant nun in Absprache mit der Schule die Evaluation und legt fest, welche Erhebungsmethoden an welchem Personenkreis angewendet werden. Die Datenerhebung dauert ein bis drei Tage und umfasst

- eine kriteriengeleitete Beobachtung bei einem Schulhausrundgang,

- Leitfadeninterviews mit Schülerinnen, Lehrkräften, Schulleitung, Eltern und ggf. weiterem Personal,
- kriteriengeleitete Beobachtung von Unterrichtssituationen (BUS).

Bei der Beobachtung von Unterrichtssituationen wird stets betont, dass es sich nicht um Unterrichtsbesuche handelt, bei denen das Verhalten der Lehrkraft und die Qualität des Unterrichts geht. Stattdessen sollen die überfachlichen Kompetenzen der Schülerinnen und die Gestaltung der Lernumgebung beobachtet werden (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007a: 14).

Die Auswertung der Daten erfolgt auf der Grundlage des Qualitätsrahmens. Dieser umfasst die bereits genannten Qualitätsberichte und Kriterien, die auch für die Selbstevaluation gültig sind. Im Unterschied zur SEV liegen für die FEV jedoch ausführliche Formulierungen zu jedem einzelnen Kriterium vor, denen vorformulierte Qualitätsaussagen zugeordnet sind. Diese werden als „trifft kaum / nicht zu“ (–), „trifft überwiegend zu“ (+) oder „trifft in besonderem Maße zu“ (++) bewertet. Die folgende Abbildung zeigt die Qualitätsaussagen zum Kriterium der Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus, das zum Qualitätsbereich „Außenbeziehungen“ gehört.

Qualitätsbereich V Außenbeziehungen				
Kriterium 1	<b>Zusammenarbeit Schule - Elternhaus</b>	<i>Das gemeinsame Handeln von Schule und Elternhaus ist im Grundgesetz festgelegt. Es verpflichtet die Schule zur Zusammenarbeit mit den Eltern. Darüber hinaus ermöglicht die Einbeziehung der Eltern, dass die Gestaltungsmöglichkeiten und die Angebote der Schule verbessert und erweitert werden können, um eine ganzheitliche Förderung der Schüler/innen zu ermöglichen.</i>		
Qualitätsaussagen		Bewertung		
		++	+	0
(1)	Die Schule informiert die Eltern auf vielfältige Weise über die Angebote, Vorhaben und Anliegen der Schule.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2)	Die Schule bietet den Eltern Möglichkeiten, sich in vielfältiger Weise und auf verschiedenen Ebenen in die Gestaltung des Schullebens und in Schulentwicklungsprozesse mit einzubringen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3)	Der kulturelle und individuelle Hintergrund der Eltern wird bei den Angeboten der Schule für die Zusammenarbeit berücksichtigt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abbildung 17: Qualitätsaussagen V, 1 (Landesinstitut für Schulentwicklung 2007a: 37)

Der Evaluationsbericht besteht aus den Bewertungen der Qualitätsaussagen, einem schulspezifischen Text des Evaluationsteams und Empfehlungen für die Schule. Eine vorläufige

Fassung wird dem Kollegium zur Korrektur vorgelegt, ggf. überarbeitet und anschließend in endgültiger Fassung durch das LS zugeteilt.<sup>33</sup> Die jeweilige Schule soll nun auf Grundlage des Berichts Entwicklungsschwerpunkte erarbeiten, die zusammen mit dem Evaluationsbericht an die Schulaufsicht zu übermitteln sind. Diese führt daraufhin Zielvereinbarungsgespräche mit der Schule.

### **6.3.6 Zielvereinbarungen**

Das Reformkonzept NPM sieht vor, dass die Ergebnisse der Kontrollen in Leistungsvereinbarungen münden, die zwischen Vorgesetzten und Untergebenen geführt werden und Anreize zur Leistungssteigerung schaffen. In Baden-Württemberg wird hierfür der Begriff Zielvereinbarung verwendet. Sie sollen im Anschluss an die FEV zwischen Schulaufsicht und Schule abgeschlossen werden. Da die Pilotphase der FEVs noch nicht abgeschlossen ist, liegen noch keine Erkenntnisse darüber vor, in welcher Form die Zielvereinbarungen stattfinden. So ist z.B. noch unklar, welche Art von Maßnahmen dabei für die einzelne Schule vereinbart werden, wie stark die Schule darüber mitentscheiden kann und ob bzw. welche Maßnahmen zu erwarten sein werden, wenn Zielvereinbarungen von der Schule nicht eingehalten werden. Ich vermute jedoch, dass Ziele nur mit Zustimmung der Schulleitung festgelegt werden und in absehbarer Zeit keine Sanktionen bei Nichteinhaltung zu erwarten sind, sondern in diesem Fall weitere Gespräche mit der Schulaufsicht stattfinden werden. Voraussichtlich werden der Schulaufsicht keine finanziellen oder personellen Ressourcen als Verhandlungsmasse für die Zielvereinbarungen zur Verfügung stehen. In diesem Fall nehmen die Zielvereinbarungen nicht die zentrale Position im Steuerungssystem ein, wie dies im NPM-Konzept vorgesehen ist. Eine strikt an Output oder Outcome orientierte Finanzierung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen ist nicht zu erwarten. Ein ökonomischer Anreiz zur Leistungsverbesserung würde somit. Dies bleibt jedoch abzuwarten.

### **6.3.7 Marktmechanismen**

Dezentralisierung, neue Kontrollmechanismen und Leistungsvereinbarungen sind die Kernbestandteile einer NPM-Reform. Zentral ist i.d.R. aber auch die Freisetzung von Marktmechanismen, die einen Wettbewerb zwischen den einzelnen Organisationen, hier also den Schulen, ermöglichen und so zu einer Effizienzsteigerung führen soll. In Kapitel 4 wurden marktlicher, quasi-marktlicher, nicht-marktlicher Wettbewerb und staatliche Steuerung unterschieden. Bei marktlichem Wettbewerb konkurrieren private und staatli-

---

33. Korrekturen durch die Schule sind nur in Bezug auf objektive Fakten über die Schule, nicht jedoch in Bezug auf Beobachtungen, Interpretationen oder Empfehlungen des Evaluationsteams möglich.

che Organisationen um Aufträge. Stehen nur staatliche Organisationen im Wettbewerb zueinander, so handelt es sich entweder um quasi-marktlichen Wettbewerb, z.B. wenn Schulen durch Pro-Kopf-Budgetierung und Schulwahlfreiheit in Konkurrenz um Schülerinnen treten. Oder es findet nicht-marktlicher Wettbewerb statt, z.B. durch Leistungsvergleiche ohne marktwirtschaftliche Konsequenzen. Mir ist derzeit keine Veröffentlichung bekannt, die sich mit der Frage beschäftigt, inwieweit in den Schulsystemen der verschiedenen Bundesländer Wettbewerbsmechanismen freigesetzt wurden. Rürup (2007) konnte nur wenige Maßnahmen identifizieren, die zu diesem Bereich gezählt werden können.<sup>34</sup> Zumindest auf schulrechtlicher Ebene und bis zum Jahr 2004 scheint dieser Reformbereich sehr schwach ausgeprägt zu sein.

Marktlicher Wettbewerb im Schulwesen existiert weder in Baden-Württemberg noch in einem anderen Bundesland in ausgeprägter Form. Schulen in privater Trägerschaft (sog. Ersatzschulen) haben zwar in den vergangenen Jahren zugenommen<sup>35</sup>, von einem marktlichem Wettbewerb im engeren Sinne kann deshalb jedoch nicht gesprochen werden. Schließlich stehen staatliche und private Schulen nicht in direkter marktwirtschaftlicher Konkurrenz. Einerseits ist eine kostenlose Beschulung in Deutschland weiterhin die Regel und diese findet weiterhin fast ausschließlich durch Schulen in staatlicher Trägerschaft statt. Andererseits werden Schulen nicht streng nach der Anzahl der Schülerinnen finanziert. Zwar weisen die Ersatzschulen Erfolge auf dem Bildungsmarkt auf, sie stellen für die einzelne staatliche Schule jedoch keine direkte wirtschaftliche Bedrohung dar, die staatlichen Lehrkräfte müssen schließlich keine Entlassung befürchten, sollten Sie sich nicht qualitativ behaupten können. Eine Forcierung der Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Schulen durch die Bildungspolitik bleibt in Baden-Württemberg bisher aus.

Maßnahmen zur Schaffung quasi-marktlichen Wettbewerbs zwischen Schulen sind in Baden-Württemberg in nur sehr geringem Umfang feststellbar – beispielsweise bei der Lockerung von Schulbezirken. Schulwahlfreiheit bestand in Baden-Württemberg bisher nur für Realschulen und Gymnasien, während bei Grund- und Hauptschulen festgelegte Einzugsgebiete galten. Grundsätzlich hat sich diese Regelung nicht geändert, immerhin wurde aber den Anträgen einzelner Städte stattgegeben, die Schulbezirke bei Hauptschulen innerhalb der Stadt aufzulösen und somit die Schulwahlfreiheit auf die gesamte Sekundarstufe auszuweiten (Landtag Baden-Württemberg 2007). Die Möglichkeit Spon-

---

34. Z.B. Die Ermöglichung von Sponsoring im Schulwesen, die Bereitstellung von Sonder-Geldmittel für best. Projekte, Personalauswahl durch die Schule, oder die Gewinnung von vergleichbaren Daten über Schulqualität durch Vergleichsarbeiten und Inspektionen (Rürup 2007a).

35. Zwischen 1992 und 2006 stieg die Zahl von Schülerinnen, die eine Schule in freier Trägerschaft besuchten, um 52%. An der Schülerschaft insgesamt haben sie aber nur einen Anteil von 7% (Statistisches Bundesamt 2006a).

sorengelder einzuwerben kann ebenfalls als Maßnahme zur Schaffung quasi-marktlichen Wettbewerbs gelten. Diese Neuregelung macht es für Schulen lohnend, sich Profile zuzulegen, die bei möglichen Geldgebern auf Zustimmung stoßen. Dabei treten Einzelschulen – insbesondere solche in räumlicher Nachbarschaft – in Konkurrenz um die Zuschüsse potentieller Sponsoren.

Nicht-marktlicher Wettbewerb ist ebenfalls in nur geringem Umfang feststellbar. Die zunehmende Personalauswahl durch die Schule ist ein Beispiel zunehmenden Wettbewerbs, da hier die Schulen um das geeignetste Personal konkurrieren. Die Kompetenzen der Schulen Baden-Württembergs sind mit der Zunahme schulscharfer Stellenausschreibungen – also der Ausschreibung von Stellen durch die Schule anstatt einer Zuweisung von Personal durch die Behörde – jedoch nur teilweise erweitert worden. Noch immer werden weniger Stellen durch die Schulen als über die Behörde vergeben und in jedem Fall liegt die endgültige Entscheidung für eine Einstellung bei der Schulbehörde. Auch kann die Einzelschule keinen Einfluss auf die Besoldung bzw. das Gehalt des Personals nehmen. Zu Instrumenten des nicht-marktlichen Wettbewerbs zählen indirekt auch Vergleichsarbeiten und Schulinspektionen, die Daten über die Qualität der Schulen liefern. Die tatsächliche Vergleichbarkeit solcher Daten wird kontrovers diskutiert, in jedem Fall können die Daten aber für einen – womöglich unfairen – Vergleich genutzt werden. Von Rankings wird in Baden-Württemberg jedoch abgesehen, eine Veröffentlichung schulbezogener Daten findet nur auf Wunsch der Schulakteure statt. Jeder Schule bleibt es also überlassen, Daten offen zu legen und damit für sich zu werben, oder dies zu unterlassen. Fraglich ist jedoch, ob die Veröffentlichungen einzelner Schulen auch andere unter Druck setzen werden. Diese werden womöglich vor der Wahl stehen, entweder ebenfalls zu veröffentlichen, oder sich dem Verdacht auszusetzen, schlechte Ergebnisse verheimlichen zu wollen. Im Unterschied zur Veröffentlichung ist eine Offenlegung gegenüber der Schulaufsicht verpflichtend. Diese Tatsache macht deutlich, dass die Instrumente ebenso der Schulentwicklung wie der Steuerung dienen sollen – also eine problematische Doppelfunktion zu erfüllen haben.

Insgesamt wird deutlich, dass in Baden-Württemberg in nur geringem Umfang Marktmechanismen im Schulsystem freigesetzt wurden. Die Planung erfolgt durch die Schulbehörden, eine Finanzierung findet fast ausschließlich durch Land und Kommunen statt. Lediglich die Leistungserbringung findet zu einem – wenn auch geringen – Teil durch Ersatzschulen statt. Ihr Anteil wächst, bleibt aber insgesamt gering. Weder zwischen staatlichen noch zwischen staatlichen und Ersatzschulen wird in bedeutendem Maße um Ressourcen, Schülerinnen oder Personal konkurriert. Die Arbeit an staatlichen Schulen ist nach wie vor von materieller und personeller Versorgung geprägt, die unabhängig von der durch die Schule erbrachte Leistung stattfindet.



### 6.3.8 Zwischenfazit

Eine Betrachtung der Steuerungsreformen im Ländervergleich zeigt, dass diese sich zwar deutlich voneinander unterscheiden, insgesamt aber ein gesamtdeutsches Konzept vorliegt. In einigen Ländern werden neue Kontroll- und Steuerungsinstrumente in umfassender Weise eingeführt, in anderen Ländern ist die Reform schwächer ausgeprägt. Auch Maßnahmen der Dezentralisierung werden unterschiedlich stark implementiert. Gemeinsam ist den Ländern die Einführung von Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten, Selbstevaluationen, Schulinspektionen und Leistungsvereinbarungen – unterschiedlich ist aber die Ausgestaltung dieser Instrumente. Wie ist nun die Steuerungsreform in Baden-Württemberg einzuschätzen?

Das traditionelle Steuerungskonzept sieht eine Steuerung von Input, Prozessen und Output vor, was zu dem gewünschten Outcome führen soll (vgl. Kap. 4.2.15). Schulen werden bedarfsorientiert finanziert und haben nach ausführlichen Vorgaben von Schulbehörde und Kultusministerium zu handeln. Ein ‚durchregieren‘ mittels Input-/ Prozess-/ Outputsteuerung hat sich aber als unmöglich erwiesen, die Folge dieser Steuerungsform ist mangelnde Effektivität und Effizienz auf der Handlungsebene. Eine NPM-Reform schafft deshalb die bedarfsorientierte Finanzierung und die Prozesssteuerung ab und führt stattdessen Vorgaben zu Output bzw. Outcome ein, überprüft, ob die Vorgaben eingehalten wurden und teilt der Schule in Abhängigkeit davon seine Mittel zu.

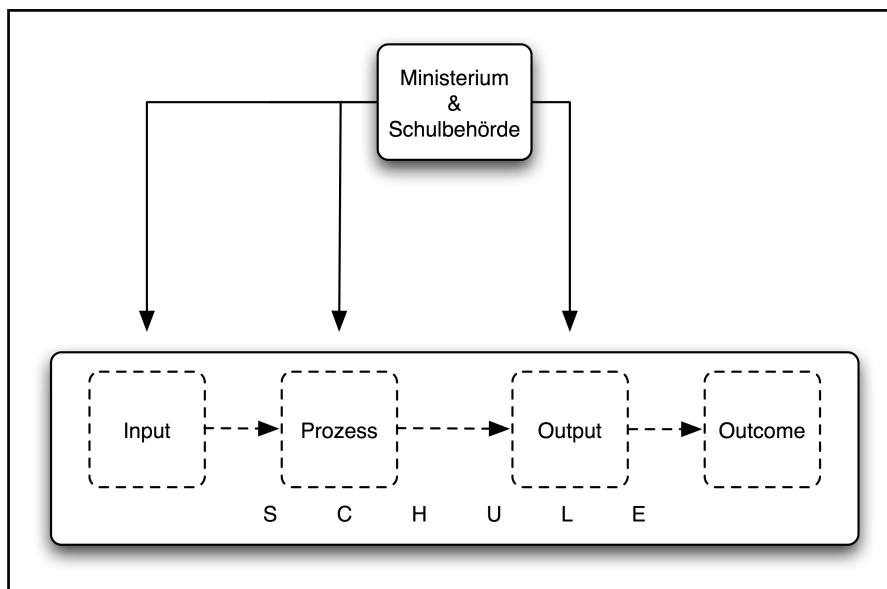


Abbildung 18: Traditionelles Steuerungsmodell (eigene Abb.)

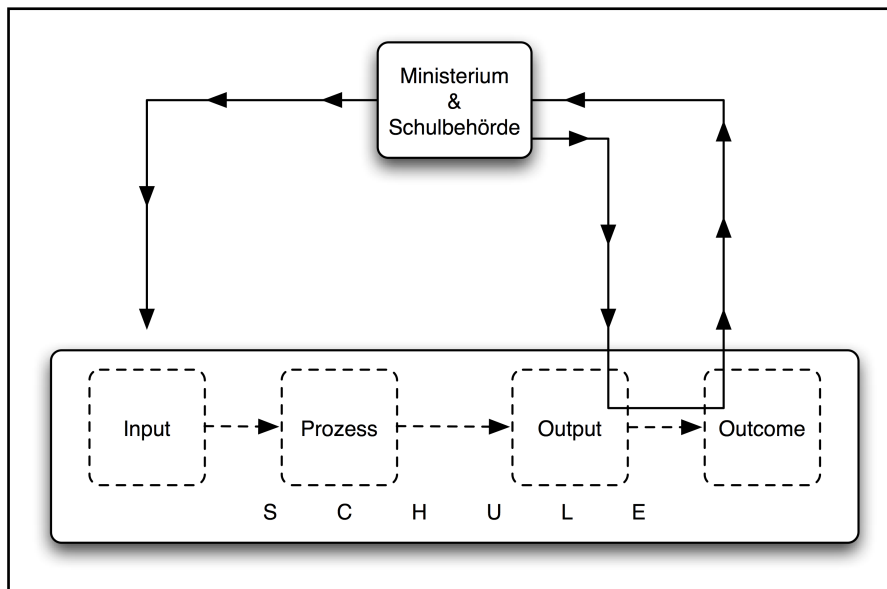


Abbildung 19: NPM-Steuerung (eigene Abb.)

Handelt es sich bei der Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs nun um eine NPM-Reform? Die Rhetorik der Bildungsreform deutet daraufhin, in Baden-Württemberg ist – ebenso wie auf Bundesebene – von einem Paradigmenwechsel von der Input- zur Output- bzw. Outcome- Steuerung die Rede (Hentig 2004; KMK 2004: 6)<sup>36</sup>. Ein erster Blick auf die Reformelemente bestätigt dies. Kontrollinstrumente wurden mit der Einführung von Diagnose- und Vergleichsarbeiten sowie Selbst- und Fremdevaluation geschaffen. Auch werden nun Leistungsvereinbarungen geführt und der Schwerpunkt des Bildungsplans liegt nicht mehr prozessorientiert auf den Unterrichtsinhalten, sondern outcome-orientiert auf dem zu erzielenden Schülerkompetenzen. Erst auf den zweiten Blick werden Zweifel daran wach, dass die Steuerungsreform in Baden-Württemberg tatsächlich dem NPM-Paradigma folgt:

- Die bisherige bedarfsorientierte Mittelzuweisung wird fortgesetzt, die Ressourcenzuweisung ist also nach wie vor nicht von Output und Outcome der Schule abhängig. Zielvereinbarungen werden geführt, ohne dass dabei Ressourcen materieller oder personeller Art zur Disposition stünden. Die Vereinbarungen finden also ohne Verhandlungsmasse seitens der Schulaufsicht statt. Für die Einzelschule besteht demnach kein ökonomischer Anreiz zur Leistungsoptimierung, die Steuerungslücke des alten Steuerungssystems bleibt bestehen.
- Die herkömmliche Prozesssteuerung wird nicht abgeschafft, um Handlungsfreiheit für die Schule zu ermöglichen, sondern sie wird neu konzipiert. Der sog. Qualitätsrahmen ist als Prozessvorgabe zu verstehen, eine Überprüfung findet statt, indem

36. Mit Output sind hier – anders als im Rahmen dieser Arbeit – nicht der Unterricht, sondern die Schülerleistungen gemeint.

FEVs durchgeführt und die Ergebnisse der SEVs eingesehen werden. Entgegen dem NPM-Konzept werden die Prozesse also nicht zur Angelegenheit der Schule gemacht, sondern sie sind weiterhin direkten Vorgaben unterworfen, werden untersucht und dienen als Grundlage von Leistungsvereinbarungen. Die Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen, die den Handlungsfreiraum der Schulkollegen einschränkt, ist nicht reduziert worden. Bisher gibt es weder eine Personal- noch eine Finanzautonomie.

- Der Outcome einer Schule, wird nicht umfassend messbar gemacht. Dazu wäre es erstens nötig, nur messbare Leistungen von der Schule zu fordern und zweitens Output und Outcome umfassend auf Qualität zu prüfen. Im Bildungsplan ist aber weiterhin ein umfassender Bildungs- und Erziehungsbegriff als Auftrag der Schule verankert, dessen Erfüllung durch die Schule sich einer Messbarkeit weitgehend entzieht (Kultusministerium 2004: 9f).
- Auf der Grundlage operationalisierbarer Leistungsanforderungen wäre es zweitens nötig, Schülerleistungen (Outcome) und Unterricht (Output) umfassend zu messen.
  - Outcome-Kontrolle: Mit Diagnose- und Vergleichsarbeiten wird nur ein kleiner Teil der Fachkompetenzen abgedeckt. Die Ergebnisse liegen der Schulaufsicht außerdem nur bei Einwilligung der Schule vor. Fächerübergreifende Kompetenzen werden im Rahmen der FEVs zwar erfasst, um eine umfassende Messung handelt es sich dabei aber nicht. Personale und soziale Kompetenzen werden nicht berücksichtigt – ganz zu Schweigen von den Effekten der im Bildungsplan verankerten Bildung und Erziehung.
  - Output-Kontrolle: Die Qualität von Unterricht wird im Rahmen von Unterrichtsbeobachtungen erhoben. Auch hier beschränkt man sich aber auf einen kleinen Teilbereich von Unterricht, die Lernumgebung. Die Schulaufsicht hat somit keine umfassende Kenntnis der Qualität von Output und Outcome einer Schule.
- Eine Einführung von Marktmechanismen ist in Baden-Württemberg weder als marktlicher, noch als quasi- oder nicht-marktlicher Wettbewerb feststellbar. Planung und Finanzierung findet nach wie vor durch staatliche Organisationen statt, Leistungserbringung zu einem geringen, wenn auch wachsenden Teil durch Ersatzschulen. Staatliche Schulen stehen zwar mit Ersatzschulen in Konkurrenz um Schülerinnen, die Ressourcen einer staatlichen Schule sind aber nicht direkt davon abhängig, wie gut sie sich in diesem Wettbewerb bewährt. Ein Wettbewerb zwischen staatlichen Schulen besteht lediglich bei der Einwerbung von Drittmitteln, was aber für eine Grundversorgung der Schulen nicht relevant ist. Weder wurden die für Grund- und Hauptschulen bestehenden Schulbezirke aufgelöst (vgl. Kap. 6.3.7), noch wurde eine direkte Pro-Kopf-Finanzierung der Schulen eingeführt.

Insgesamt wird also deutlich, dass es sich bei der Steuerungsreform in Baden-Württemberg nicht um eine NPM-Reform handelt. Der Wirkungsmechanismus einer NPM-Steuerung wird in doppelter Weise ausgehebelt: Einerseits werden die notwendigen Steuerungs- und Kontrollinstrumente nicht umfassend eingeführt und andererseits werden die alten Steuerungsmechanismen nicht abgeschafft. Die bisherige Steuerung durch Input, Prozesse und Output wird durch die Steuerung des Outcome lediglich ergänzt. Dabei entsteht eine „doppelte Bürokratie“ (Böttcher 2007a) durch gleichzeitige Verwendung beider Steuerungsparadigmen. Die bisherige Steuerungslücke wird durch die Reform nicht überbrückt, hinzu kommt aber eine Operationalisierungslücke (vgl. Kap. 4.2.10) bei der Messung von Output und Outcome.

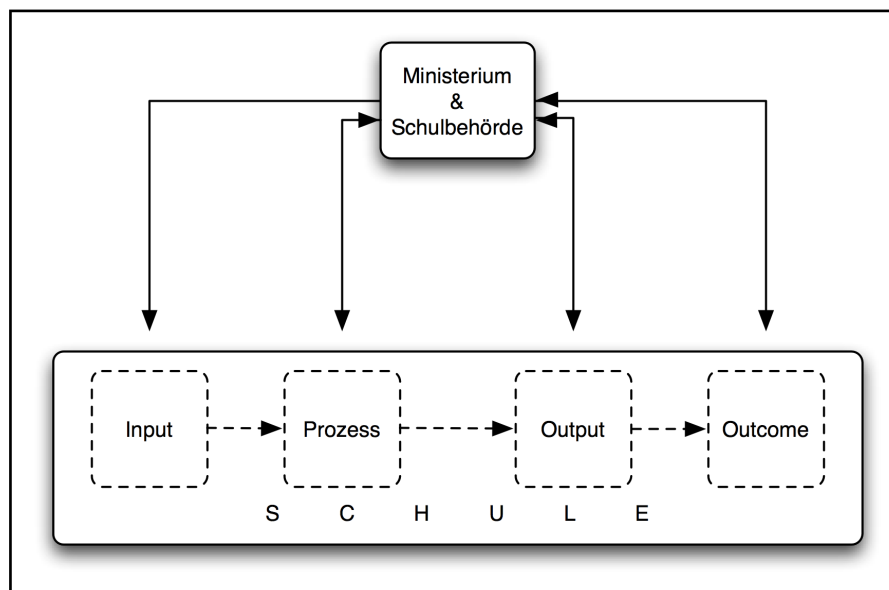


Abbildung 20: Steuerung im Schulsystem Baden-Württembergs (eigene Abb.)

In ihren Grundzügen sind sich die Steuerungsreformen in den deutschen Schulsystemen ähnlich. Dies liegt an den gemeinsamen strukturellen Rahmenbedingungen in Deutschland, dem großen Einfluss der Volksparteien CDU/CSU und SPD auf das bildungspolitische Geschehen in allen Bundesländern und der zunehmenden gegenseitigen Beobachtung bzw. dem wachsenden Informationsaustausch zwischen den Ländern. Die Grundstruktur neuer Steuerung, wie sie in Baden-Württemberg festgestellt wurde, ist deshalb weitgehend auf andere Bundesländer übertragbar, variiert jedoch in der Ausprägung. NPM-Instrumente werden im gesamten Bundesgebiet vereinzelt, spät und zögerlich in den Schulsystemen eingeführt und es kommt zu einer Überschneidung alter und neuer Steuerungskonzepte. Den Schulen wird die Aufgabe des Qualitätsmanagements auferlegt, ohne dass ihre Handlungsspielräume entsprechend erweitert worden wären. Eine umfassende Dezentralisierung konnte bisher in keinem Bundesland festgestellt werden, anscheinend behalten sich Ministerien und Schulaufsichtsbehörden überall umfangreiche Aufsichts- und Antragsrechte vor.

Eine erhöhte Eigenständigkeit wird der einzelnen Schule nicht unbedingt gewährt, sie wird ihr aber zugeschrieben und als Selbstinterpretation nahe gelegt. (Rürup 2007b: 190)

Die entstandene ‚doppelte Bürokratie‘ verursacht Kosten durch die zusätzliche Einführung neuer Kontrollinstrumente (insbesondere SEV und FEV), ohne dass der nach dem NPM-Konzept erwünschte Mechanismus in Kraft tritt, von dem Effizienzgewinne zu erwarten wären. Andererseits ist aber auch zu erwarten, dass die Nebenwirkungen einer NPM-Reform in Deutschland geringer ausfallen als in Ländern, in denen umfassende NPM-Reformen stattfanden (Kotthoff 2005). Der Druck auf die Schulen, sich als effiziente Organisation darzustellen, ist in Deutschland gering, eine symbolische Politik seitens der Schule, mit der lediglich der Anschein einer Leistungsverbesserung geschaffen wird, ist nur in relativ geringerem Ausmaß zu befürchten.

Bemerkenswert am baden-württembergischen Steuerungsmodell sind die umfangreichen Mitentscheidungsmöglichkeiten der Schulen bei SEV und FEV. Das LS stellt den Schulen für die Selbstevaluation Instrumente und Schwerpunkte zur Wahl und auch bei der Schulinspektion werden inhaltliche Schwerpunkte zwischen Evaluationsteam und Schulleitung abgestimmt. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob diese umfassenden Freiheiten für die Einzelschule über die Pilotphase hinaus Bestand haben werden.

Die Kontrollinstrumente dienen nicht ausschließlich dem Zweck der Steuerung, sondern liefern Handlungswissen für die innere Schulentwicklung. Die NPM-Instrumente werden in Baden-Württemberg also entwicklungsorientiert eingesetzt. Der eigentliche Wirkungsmechanismus des NPM-Konzepts tritt dabei zwar nicht in Kraft, stattdessen werden neue Formen der Beobachtung und der Aushandlung von Wegen und Zielen zwischen Schule und Schulaufsicht deutlich. Dabei entsteht eine neue Form der Handlungskoordination im Sinne der Governance-Perspektive, die im Fall Baden-Württembergs überwiegend auf Kooperation statt Druck zu setzen scheint.

## **6.4 Bildungsbenachteiligung & Steuerungsreform in Baden-Württemberg**

Verschiedene Autoren haben auf die Notwendigkeit hingewiesen, Reformen im Schulsystem an ihren Wirkungen auf Bildungsbenachteiligung zu messen (Gomolla 2005; Maritzen 1997; Radtke 2000; Böttcher 2005). Bisher habe ich die Steuerungsreform in Baden-Württemberg dargestellt und an dem NPM-Konzept gemessen, an dem sie sich orientiert. Nun soll der Frage nachgegangen werden, wie die Reform in Bezug auf Bildungsbenachteiligung einzuschätzen ist. Dabei beziehe ich mich auf Kapitel 5, in dem ich Möglichkeiten aufgezeigt habe, die Perspektive institutioneller Diskriminierung in eine NPM-Reform zu integrieren. Dies ist in Bezug auf Input, Prozesse, Output und Outcome in

unterschiedlicher Weise möglich und kann Vorgaben, Kontrollinstrumente und Leistungsvereinbarungen betreffen.

#### **6.4.1 Bildungsbenachteiligung & Input-Steuerung**

Bei der Klientel einer Schule, der Schülerschaft, handelt es sich um einen Input-Faktor von Schule. Für Bildungsbenachteiligung ist die soziale und migrationspezifische Verteilung von Schülerinnen relevant. Überweisungen auf Sonderschulen, Rückstellungen von der Einschulung sowie die Verteilung auf die unterschiedlichen Schularten der Sekundarstufe erfolgen in Abhängigkeit von Sozialschicht und Migrationshintergrund. Auf diesen Diskriminierungsmechanismus kann im Rahmen einer Steuerungsreform Einfluss genommen werden. Im Falle fester Einzugsgebiete können Schulen in Stadtgebieten mit hohem Anteil bildungsferner Schichten bzw. vielen Menschen mit Migrationshintergrund zusätzliche Mittel erhalten. Bei freier Schulwahl kann im Rahmen von Leistungsvereinbarungen geregelt werden, dass Schulen belohnt werden, denen es gelingt, die Zusammensetzung der Schülerschaft der in der Bevölkerung anzugleichen. An Gymnasien wäre es hierzu nötig, den Anteil bildungsferner Schichten und Schülerinnen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, an Hauptschulen wäre das Gegenteil notwendig. Dies kann z.B. durch Schulprogramme und Angebote geschehen, die für Schülerinnen aus bildungsfernen Schichten und mit Migrationshintergrund besonders attraktiv sind.

Eine allgemeine Schulwahlfreiheit besteht in Baden-Württemberg nach wie vor nur bei Gymnasien und Realschulen, nicht jedoch bei Haupt- und Grundschulen.<sup>37</sup> Soziale Segregation durch das Wahlverhalten der Eltern einerseits und die Maßnahmen der Schule andererseits finden an Realschulen und Gymnasien also weiterhin statt, werden aber nicht auf alle Schularten ausgeweitet. Die Mittelzuweisung ist auch nach der Steuerungsreform an allen Schularten unabhängig vom Klientel einer Schule. Gymnasien und Realschulen haben also weiterhin die Möglichkeit, um bildungsnahes Klientel ohne Migrationshintergrund zu konkurrieren. Die soziale Zusammensetzung bestimmt weiterhin die Situation einer Schule, ohne dass für entsprechenden Ausgleich bei der Mittelzuweisung gesorgt ist. Auch finden keine Erhebungen statt, die die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft mit der im Stadtteil vergleichen.

Für Schulen besteht deshalb kein materielles Interesse, sich bei der Konzeption von Schulprofilen, Schulcurricula und pädagogischen Konzepten an bildungsfernen Schichten und Menschen mit Migrationshintergrund zu orientieren – eine Konkurrenz um benachteiligte Gruppen findet nicht statt. Positiv ist aber festzuhalten, dass durch das Steuerungs-

---

37. In einzelnen Kommunen (z.B. Freiburg i.Br.) wurde Schulwahlfreiheit auch für Hauptschulen eingeführt, nicht jedoch auch Landesebene. Vgl. hierzu auch Kap. 6.3.7.

konzept, das nur marginal an Wettbewerb orientiert ist, die Konkurrenz um bildungsnahes Klientel ohne Migrationshintergrund nicht forciert wird, wie dies in anderen Ländern beobachtet werden konnte. Bei der Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs handelt es sich nicht um eine ‚choice policy‘, Nebenwirkungen, wie z.B. in England, Neuseeland oder den USA (Whitty et al. 1998) sind deshalb nicht zu befürchten (vgl. Kap. 5).

#### **6.4.2 Bildungsbenachteiligung & Prozesssteuerung**

Als Schulprozesse bezeichne ich alle Handlungen der Schulakteure, die direkt oder indirekt zum Leistungsprodukt von Schule, zu Unterricht, führen. Diese sind in Gesetzgebung und Verordnungen geregelt, die aber trotz der Steuerungsreform unverändert geblieben sind und deshalb an diese Stelle nicht von Belang sind. Neu ist aber der Qualitätsrahmen Schulqualität (Kultusministerium 2007), der als Grundlage für SEV und FEV konzipiert ist und vorgibt, was gemessen werden soll (sog. ‚Kriterien‘) und was unter ‚guter Schule‘ zu verstehen ist (sog. ‚Qualitätsaussagen‘). Der Qualitätsrahmen ist überwiegend prozessorientiert, berücksichtigt darüber hinaus aber auch Unterricht. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Perspektive institutioneller Diskriminierung im Qualitätsrahmen – und somit in Evaluation und Inspektion – als Merkmal von Schulqualität verankert ist. Dies ist in Baden-Württemberg nicht der Fall. Eine Reduzierung institutioneller Diskriminierung als Aufgabe von Schule und die Bewältigung dieser Aufgabe als Qualitätsmerkmal ist an keiner Stelle verankert, auch die Begriffe Diskriminierung, Bildungsbenachteiligung, Bildungsungleichheit, Chancengleichheit, Chancengerechtigkeit etc. werden an keiner Stelle verwendet.

Zu „Ergebnisse und Wirkungen“ von Schule zählen die drei Punkte „Fachliche und überfachliche Lernergebnisse“, „Schul-/Laufbahnerfolg“ und „Bewertung schulischer Arbeit“ (Kultusministerium 2007). Bildungsbenachteiligung als Wirkung schulischen Handelns wird nicht berücksichtigt, schulische Prozesse werden in dieser Hinsicht entsprechend auch nicht in den Blick genommen. Dies gilt auch bei der Berücksichtigung von Schulprofilen und Schulcurricula, die als Bestandteil des Portfolios vom Evaluationsteam berücksichtigt werden. Lediglich im Rahmen der SEVs besteht für die Schulen die Möglichkeit, die Perspektive institutioneller Diskriminierung zu berücksichtigen. Dies ist im Qualitätsrahmen zwar nicht vorgesehen, könnte in dem Qualitätsbereich „Schulkonzept“ aber verankert werden (vgl. Kap. 6.4.2). Z.B. könnte das Schulkonzept daraufhin untersucht werden, ob Maßnahmen zur Reduzierung institutioneller Diskriminierung, etwa durch Förderung und Würdigung der Muttersprache, darin verankert sind.

### **6.4.3 Bildungsbenachteiligung & Output-Steuerung**

Unterricht wird hier als Output von Schule verstanden. Die wesentlichen Vorgaben für Unterricht sind i.d.R. im Bildungsplan festgehalten. Dieser bezieht sich seit 2004 jedoch überwiegend auf Kompetenzen der Schülerinnen, also den Outcome der Schule. Der Unterricht soll also auf dem Umweg der Outcome-Vorgaben gesteuert werden. Die direkte Output-Steuerung durch den Bildungsplan wird somit zugunsten einer Outcome-Steuerung reduziert. Für die Steuerung von Unterricht wird aber gleichzeitig ein neues Instrument eingeführt, der Qualitätsrahmen. Hier bezieht sich das Kriterium „Gestaltung der Lehr- Lernprozesse“ direkt auf Unterricht. Das Evaluationskonzept sieht nicht vor, Unterrichtsprozesse im Rahmen dieses Kriteriums daraufhin zu überprüfen, ob sie auf eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung ausgelegt sind. Die Einzelschule könnte ihre Selbstevaluation aber unter dieser Perspektive durchführen. Z.B. könnte überprüft werden, in welchem Ausmaß im Unterricht Kenntnisse vorausgesetzt werden, die nicht in der Schule, sondern ausschließlich außerhalb der Schule erworben wurden, inwieweit die Unterstützung der Eltern notwendig ist, damit z.B. die Hausaufgaben ordnungsgemäß erledigt werden etc. Der Schule bleibt hier ein kleiner Spielraum, die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung im Rahmen der SEV als Perspektive zu verankern.

### **6.4.4 Bildungsbenachteiligung & Outcome-Steuerung**

Der Outcome als zusätzliche Dimension von Steuerung im Schulsystem ist die eigentliche Neuerung der Steuerungsreform in Baden-Württemberg. Im Bildungsplan 2004 sind Standards in Form von Kompetenzen verankert, die die Schülerinnen zu erreichen haben. Dabei handelt es sich nicht um Mindest- sondern um Regelstandards, die in den Niveau-konkretisierungen für drei verschiedene Leistungsstufen ausformuliert werden. Im Falle eines Nicht-Ereichens der untersten Niveaustufe sind keine Maßnahmen vorgesehen – weder i.S. zusätzlicher Förderung der Schülerinnen noch i.S. von Sanktionen für die Schule. Die Schulaufsicht erfährt i.d.R. nicht, wie viele Schülerinnen die unterste Niveaustufe erreicht oder nicht erreicht haben, kann auf dieser Grundlage also auch keine Ziele mit der Schulleitung vereinbaren. Eine besondere Berücksichtigung der leistungsschwächsten Schülerinnen ist also nicht vorgesehen. Dies wäre insbesondere diskriminieren Gruppen zugute gekommen, die im untersten Leistungsbereich überrepräsentiert sind. Ebenso wenig ist vorgesehen, den Lernzuwachs in Abhängigkeit von sozialer oder migrationsspezifischer Herkunft zu messen. Das Ausmaß herkunftsbedingter Benachteiligung ist somit auf Schulebene nicht feststellbar. Positiv ist jedoch festzustellen, dass durch das entwicklungsorientierte, sanfte Steuerungskonzept kein zusätzlicher Druck auf die Schulen entsteht, höhere Leistungswerte bei den Schülern zu erzielen. Es besteht also auch



kein Interesse, Aktivität verstärkt auf diejenigen Schülerinnen zu konzentrieren, bei denen mit geringem Aufwand großer Leistungszuwachs ermöglicht werden kann.

#### **6.4.5 Zwischenfazit**

Bei der Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs handelt es sich nicht um einen Paradigmenwechsel, sondern um die Einführung zusätzlicher Steuerungsinstrumente und deren Integration in das bisherige Steuerungssystem. Eine im NPM-Konzept vorgesehene leistungsorientierte Mittelzuweisung und Dezentralisierung findet nicht statt. Entsprechend ist auch eine umfassende Leistungsoptimierung im Sinne einer NPM-Reform nicht zu erwarten. Prozesse und Outcome geraten zunehmend in den Blick, werden mit Hilfe verschiedener Instrumente erhoben und dienen als Grundlage von Zielvereinbarungen. Zielsetzung ist dabei die Professionalisierung der Einzelschule und nicht die Implementierung von Marktmechanismen im Schulsystem. Die Maximierung des Outcome wird nicht zur Existenzfrage für die Schulakteure, wie dies in Ländern beobachtet werden konnte, in denen ‚choice policy‘-Reformen stattfanden. Drastisch verschärfte Bildungsbenachteiligung durch herkunftsspezifische Eingangsselektion, verstärkte Orientierung von Schulprofilen und Schulcurricula an bildungsnahen Schichten oder Fokussierung schulischer Leistungsförderung auf potente Schülerinnen sind deshalb nicht zu erwarten.

Die Messlatte wäre aber sehr tief angelegt, wenn man eine Schulreform bereits dann positive beurteilen würde, sofern sie nicht zu einer unmittelbaren Verschärfung von Bildungsbenachteiligung führt. Umgekehrt fordern Bauer & Bittlingmayer, dass jede Reformperspektive daran gemessen wird, „inwieweit sie in den Reproduktionsmechanismus ungleicher Bildungschancen zu intervenieren im Stande ist“ (Bauer & Bittlingmayer 2005: 16). Es stellt sich also die Frage, ob eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung in Folge der Steuerungsreform Baden-Württembergs zu erwarten ist. In Kap. 5 wurde gezeigt, dass dazu eine systematische Integration der Perspektive institutioneller Diskriminierung in das Steuerungskonzept notwendig wäre. In Baden-Württemberg hat dies nicht stattgefunden. Die Einzelschule wird nicht als wichtiger Akteur bei Mechanismen der Bildungsbenachteiligung erkannt, die Reduzierung institutioneller Diskriminierung wird nicht zur Aufgabe und zum Qualitätsmerkmal schulischer Handlungen gemacht. Für Schulen, die sich die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung zum Ziel gemacht haben, existieren im Rahmen der neuen Steuerungsinstrumente nur sehr enge Spielräume zur Umsetzung.

Internationale Vergleichsstudien haben auf zwei Missstände im deutschen Schulsystem aufmerksam gemacht (vgl. Kap. 3). Einerseits blieben die durchschnittlichen Leistungen der Schülerinnen hinter den Erwartungen zurück, andererseits wurde ein im internationalen Vergleich herausragend starker Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und

Migrationshintergrund einerseits und Schulerfolg andererseits deutlich. Die Steuerungsreform in Baden-Württemberg ist ausschließlich auf eine Leistungssteigerung ausgelegt und berücksichtigt in keiner Weise die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung als zentrale Aufgabe von Schule. Für das Bundesgebiet konnte ein gemeinsames Konzept von Steuerungsreform festgestellt werden. Es ist deshalb zu vermuten, dass sich die Bundesländer auch darin gleichen, dass sie den Aspekt der Bildungsbenachteiligung unberücksichtigt lassen. Dies wird in Zukunft zu überprüfen sein.

## 7. Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wurde das Thema ‚Bildungsbenachteiligung im Zeitalter des New Public Management‘ bearbeitet. Dazu war es zunächst nötig, die Konzepte Bildungsbenachteiligung und New Public Management zu erarbeiten um anschließend zu prüfen, inwiefern sich die Diskurse überschneiden. Auf dieser Grundlage konnte die Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs untersucht werden.

In Kapitel 2 habe ich gezeigt, dass mit institutioneller Diskriminierung ein Konzept vorliegt, das anschlussfähig ist für die Untersuchung von Bildungsbenachteiligung in Schulen und Schulsystemen. Bildungsbenachteiligung, verstanden als statistisch feststellbare Benachteiligung von Schülerinnen aufgrund ihrer Herkunft, kann somit unabhängig von den Einstellungen oder Verhaltensweisen von Individuen oder Gruppen betrachtet werden. Damit wird nicht gesagt, dass Ungleichheit nicht letztlich durch das Verhalten einzelner Menschen reproduziert wird – dies ist zweifellos der Fall. Systematische Benachteiligung entsteht aber immer durch Diskriminierungsmechanismen, die von den ihnen zugrunde liegenden Strukturen abhängen. Strukturelle Veränderungen können deshalb zu einem Mehr oder Weniger an Benachteiligung führen, sind also auch in Hinblick auf institutionelle Diskriminierung zu beobachten.

Eine Strukturreform im Schulsystem aus der Perspektive der Bildungsbenachteiligung zu untersuchen scheint in besonderer Weise notwendig zu sein. Schließlich weisen die in Kapitel 3 referierten Schulleistungsstudien und statistischen Erhebungen darauf hin, dass Bildungszertifikate – und somit Zukunftschancen – zu einem bedeutenden Teil nach dem Kriterium der Herkunft vergeben werden. Ein Zusammenhang zwischen Herkunft und Bildungserfolg liegt zwar in jedem Schulsystem vor, als veränderbar erweist sich aber das Ausmaß der Benachteiligung sowie die Merkmale, die zu einer Benachteiligung führen. Während sich – historisch gesehen – die soziale Schicht als dauerhaftes Kriterium der Bildungsbenachteiligung etabliert hat, konnte schulische Benachteiligung nach dem Merkmal Geschlecht weitgehend abgeschafft werden. Hinzugekommen ist jedoch das Merkmal Migrationshintergrund. Bildungsbenachteiligung ist also kein statischer, sondern ein dynamischer gesellschaftlicher Mechanismus, eine direkte Beeinflussung durch die Gestaltung des Schulsystems scheint deshalb möglich zu sein.

Schulen tragen einen großen Teil der Verantwortung für Bildungsbenachteiligung, eine Reduzierung institutioneller Diskriminierung muss deshalb zur Querschnittsaufgabe der Einzelschule und des gesamten Schulsystems werden. Sekundäre soziale und migrations-spezifische Ungleichheit – also eine Benachteiligung trotz gleicher Leistung – entsteht innerhalb des Schulsystems und muss hier verantwortet werden. Mit ihrer Abschaffung

wäre Gerechtigkeit im meritokratischen Sinne erreicht – und ein großer Schritt zur Reduzierung von Bildungsbenachteiligung getan. Es ist aber darüber hinaus notwendig, primäre Ungleichheit – also Leistungsunterschiede in Abhängigkeit von der Herkunft – zu reduzieren. Sie entsteht innerhalb und außerhalb von Schule und muss deshalb an verschiedenen gesellschaftlichen Orten bekämpft werden. Die Schule allein kann hier nur einen von vielen notwendigen Beiträgen leisten.

Für beide Formen der Ungleichheit, primär und sekundär, ist die Struktur des Schulsystems von großer Bedeutung. Die seit Jahrzehnten geführte, sog. ‚Strukturdebatte‘ ist aber lediglich auf den Aspekt der Gliederung des Schulsystems fokussiert. Andere Strukturaspekte – hierzu gehört die Steuerung im Schulsystem – werden dabei ausgeblendet. Es handelt sich bei der Steuerung aber um einen grundlegenden Mechanismus, der umfassenden Einfluss auf Prozesse und Effekte des Systems – also auch auf Bildungsbenachteiligung – hat. Die Schnittstelle von Bildungsbenachteiligung und Steuerungsreform im Schulsystem wurde deshalb im Rahmen dieser Arbeit untersucht.

In Kapitel 4 wurde die aktuelle Steuerungsdebatte aufgegriffen, die sich um den Begriff der Educational Governance dreht. Darunter ist einerseits eine neue Perspektive auf Steuerung – die Governance-Perspektive – zu verstehen. Andererseits handelt es sich um ein Reformkonzept zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung – das New Public Management. Mit der Governance-Perspektive ist davon auszugehen, dass eine direkte Steuerung von Prozessen durch top-down-Vorgaben nicht möglich ist. Steuerung wird deshalb als Aushandlungsprozess im Kontext der jeweiligen Akteurskonstellation gesehen. Die zentrale Stellung des Staates wird damit stark relativiert. Das NPM-Konzept kann im Sinne der Governance-Perspektive als Versuch verstanden werden, die Position staatlicher Akteure im Schulsystem zu stärken. Dies geschieht, indem Input von Output und Outcome abhängig gemacht wird. Materielle und personelle Ressourcen einer Schule werden somit abhängig davon, was die Schule leistet. So werden Anreize für die Schule geschaffen, in effizienter Weise die zuvor ausgehandelten Leistungen zu erbringen. Die Übertragung des NPM-Konzepts auf Schulsysteme erweist sich insofern als problematisch, als dass hier eine umfassende Operationalisierung schulischer Leistung nicht möglich ist. Deshalb werden in Evaluationen und Inspektionen zusätzlich Prozesse untersucht und bewertet. Damit wird der Handlungsspielraum der Schule eingeschränkt, den diese benötigt, um effizient handeln zu können. NPM im Schulsystem führt deshalb nicht zu einer strengen Output- und Outcome-Steuerung, sondern zu einer kombinierten Steuerung durch Input, Prozess, Output und Outcome.

Wie wirkt diese neue Steuerungsform nun auf Bildungsbenachteiligung? Dieser Frage wurde in Kapitel 5 nachgegangen. Dabei wurde die Gefahr einer verstärkten Benachteiligung durch NPM deutlich. Dies ist insbesondere im Rahmen von ‚choice policies‘ der

Fall. Dabei handelt es sich um eine Reform, die eine Pro-Kopf-Finanzierung der Schulen mit Schulwahlfreiheit kombiniert. Die Schülerschaft als Inputfaktor von Schule wird dabei zum Objekt der Konkurrenz. Die Schulen werben um Schülerinnen, von denen sie sich gute Leistungen bei geringem pädagogischen Aufwand erwarten. Schülerinnen aus bildungsfernen Schichten oder mit Migrationshintergrund stören jedoch die Mittelschichtorientierung sowie den monolingualen Habitus der Schulen und werden aus Sicht der Einzelschule mehr denn je zu einer Belastung. Die benachteiligten Schülerinnen können außerdem kaum von der Möglichkeit der Schulwahl Gebrauch machen und werden zu den leidtragenden einer verstärkten Segregation im Schulwesen.

Doch auch jenseits von ‚choice policies‘ bringen NPM-Instrumente die Gefahren verstärkter Bildungsbenachteiligung mit sich. Dies liegt daran, dass das NPM-Konzept in einer ökonomischen Perspektive verwurzelt ist. Die Berücksichtigung von Bildungsbenachteiligung ist darin nicht vorgesehen, sie wird nur dann relevant, wenn sie als Ineffizienz im Schulsystem – im Sinne einer Vergeudung von Humanressourcen – auftritt. Doch eine Benachteiligung bestimmter Schichten kann aus Sicht der Schule durchaus effizient sein. Es ist deshalb nötig, den Aspekt der Bildungsbenachteiligung systematisch in das Steuerungskonzept zu integrieren. Bildungsbenachteiligung darf nicht das „Hintergrundrauschen“ (Angus 1993: 341) der effektivitäts- und effizienzorientierten neuen Steuerung bleiben, sondern muss fester Bestandteil darin werden. Dazu ist es notwendig, eine Reduzierung von Bildungsbenachteiligung

- explizit zur Aufgabe der Einzelschule zu machen und somit der sozialen Verantwortung der Schule Bedeutung zu verleihen,
- als Merkmal von Schulqualität im Qualitätsrahmen zu verankern,
- zum Bestandteil von Leistungsvereinbarungen zu machen und
- mit Hilfe der neuen Kontrollinstrumente (Evaluationen, Inspektionen, Vergleichsarbeiten) zu überprüfen.

Jede Schule muss sich daran messen lassen, wie gut es ihr gelingt, Bildungsbenachteiligung zu reduzieren. Auf dieser Grundlage wäre es durchaus möglich, die Ungleichheitsperspektive in das NPM-Konzept zu integrieren. Die materielle und personelle Ausstattung von Schulen könnte davon abhängig gemacht werden, welche Klientel die jeweilige Schule besucht und wie erfolgreich eine Schule in Hinblick auf die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung ist. Doch wie geeignet sind NPM-Instrumente in der Praxis, um Schulen zu einer Reduzierung von Bildungsbenachteiligung zu bewegen? Können ökonomische Anreize zur Reduzierung von Bildungsbenachteiligung ein wirkungsvolles Instrument auf dem Weg zu einem gerechteren Schulsystem sein? Diese Fragen müssen im Rahmen dieser Arbeit unbeantwortet bleiben. Festzustellen ist aber, dass jede Schulreform

als hoch problematisch gelten muss, die die Perspektive systematischer Bildungsbenachteiligung nicht berücksichtigt (Bourdieu & Passeron 1971).

In Kapitel 6 wurde die Steuerungsreform im Schulsystem Baden-Württembergs untersucht. Das NPM-Konzept diente als Folie für eine Einordnung der baden-württembergischen Reform. Dabei wurde deutlich, dass ein Paradigmenwechsel im Sinne des NPM nicht stattgefunden hat. Die bisherige Steuerung wurde durch zusätzliche Instrumente ergänzt, nicht aber ersetzt. Der zentrale Mechanismus im NPM, die Leistungsabhängige Zuteilung von Ressourcen, wurde nicht eingeführt. Auch Maßnahmen der Dezentralisierung sind in nur sehr geringem Maße, z.B. durch die Einführung schulscharfer Stellenausschreibungen, feststellbar. Neu sind aber umfassende Outcome-Vorgaben durch Bildungsstandards. Der Bildungsplan enthält dafür weniger Vorgaben in Bezug auf Unterricht. Neu ist auch die Einführung der Kontrollinstrumente Selbstevaluation, Fremdevaluation und Vergleichsarbeiten. Eine Steuerung findet somit über Input, Prozess, Output und Outcome statt. In Vereinbarungen zwischen Schulen und Schulaufsicht werden auf der Grundlage der gewonnenen Daten Handlungsziele der Schule festgelegt.

Zweck der Steuerungsreform in Baden-Württemberg ist nicht allein die Rückgewinnung von Steuerungsmacht, sondern auch und in besonderer Weise die innere Schulentwicklung. Es sollen Informationen gewonnen werden, die den Schulakteuren zur Qualitätsentwicklung dienen. Den Zielvereinbarungen kommt in Baden-Württemberg deshalb nicht die zentrale Rolle zu, die im NPM-Konzept vorgesehen ist. Hier bleibt abzuwarten, ob Ressourcen als Verhandlungsmasse in den Vereinbarungsgesprächen zur Disposition gestellt werden – oder ob Vereinbarungen getroffen werden, ohne dass die Schule ein ökonomisches Interesse an deren Einhaltung hat. Die neuen Instrumente würden in letzterem Fall unverbindlich bleiben, die zentrale Steuerungsfunktion würde weiterhin durch Prozessvorgaben ausgeübt.

Insgesamt handelt es sich bei der Steuerungsreform in Baden-Württemberg um eine Variante eines bundesweiten Konzepts, das keine NPM-Steuerung im eigentlichen Sinne, sondern die additive Einführung von NPM-Instrumenten und deren Integration in das herkömmliche Steuerungsmodell vorsieht. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass eine drastische Effektivitäts- und Effizienzsteigerung eintreten wird. Auch die Gefahr einer Verschärfung von Bildungsbenachteiligung besteht in nur sehr eingeschränkter Weise. Die Existenz einer Schule wird nicht von der Maximierung des Output abhängig gemacht und die Konkurrenz um ‚geeignete‘ Klientel wird nicht forciert. Es ist also nicht zu befürchten, dass sich die schlechten Erfahrungen in Baden-Württemberg wiederholen, die in Folge von ‚choice policies‘ z.B. in England gemacht wurden. Es wurde aber auch deutlich, dass Baden-Württemberg nicht die Chance genutzt hat, die Perspektive institutioneller Diskriminierung im Steuerungskonzept zu verankern. Eine Reduzierung von Bildungs-

benachteiligung ist nicht Bestandteil der Vorgaben und Kontrollen. Das Ergebnis ist eine ‚diskriminierungsblinde‘ Steuerungsreform, die das Potential hat, die bestehende Bildungsbenachteiligung zu zementieren und auszuweiten.

Die großen Ähnlichkeiten der Steuerungsreformen in Deutschland geben Anlass zu der Vermutung, dass auch andere Bundesländer diese Chance verpasst haben. Dies wird anhand der jeweiligen Instrumente – insbesondere der Qualitätsrahmen – noch eingehend zu untersuchen sein. Im internationalen Kontext besteht die Herausforderung, Beispiele einer Integration der Diskriminierungsperspektive in Steuerungskonzepte zu untersuchen und auf die Möglichkeit einer Übertragung auf deutsche Verhältnisse zu überprüfen. Befunde zu Reformen in England und der Schweiz liegen bereits vor (Gomolla 2005), viele weitere Länder gilt es noch zu untersuchen.

The Achivement of an education system fully committed to both equality and to quality will not be easy. (McBride 1992)

Mit der vorliegenden Arbeit ist jedoch gezeigt worden, dass in Baden-Württemberg nicht einmal der Versuch gemacht wurde, dieser anspruchsvollen Doppelaufgabe gerecht zu werden. Eine Integration der Perspektive institutioneller Diskriminierung ist gleichwohl möglich. Dieser Herausforderung müssen sich m.E. alle beteiligten Akteure gleichermaßen Stellen.

## 8. Literatur

- Altrichter, H. (2006). Schulentwicklung: Widersprüche unter neuen Bedingungen. Bilanz und Perspektiven nach 15 Jahren Entwicklung von Einzelschulen. *Pädagogik*, 58(3), S. 6-10.
- Altrichter, H. (2005). Modernisierung schulischer Steuerung – Diskurs und Empirie. In R. Fisch & S. Koch (Hg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung*. (49-62). Bonn: Lemmens.
- Altrichter, Brüsemeister & Wissinger (Hg.). (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Anderson, E. S. (2000). Warum eigentlich Gleichheit? In A. Krebs (Hg.), *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik*. (117-171). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Angus, L. (1993). The Sociology of School Effectiveness. *British Journal of Sociology and Education*, 14(3), S. 333-345.
- Aronson, E., Wilson, T. D., & Akert, R. M. (2004). *Sozialpsychologie*. München: Pearson Studium.
- Bauer, U. & Bittlingmayer, U. H. (2005). Egalitär und emanzipativ: Leitlinien der Bildungsreform. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 55(12), S. 4-20.
- Baumert, J. (2000). TIMSS-III: Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie; mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn. Opladen: Leske & Budrich.
- Baumert, J. & Schümer, G. (2001). Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb. In Deutsches PISA-Konsortium (Hg.), *PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. (323-410). Opladen: Leske & Budrich.
- Baumert, J. & Schümer, G. (2002). Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb im nationalen Vergleich. In Deutsches PISA-Konsortium (Hg.), *Pisa 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. (159-202). Opladen: Leske & Budrich.
- Becker & Lauterbach (Hg.). (2007). *Bildung als Privileg: Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. (2. Aufl.). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bell, D. (1994). The Coming of Post-Industrial Society. In D. B. Grusky (Hg.), *Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective*. (686-697). Oxford: Westview.
- Benz (Hg.). (2004). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bernard, C. I. (1966). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bertelsmann-Stiftung. SEIS. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.das-macht-schule.de/>
- BMBF. (2006). *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren 2006* (1. Aufl.). Bielefeld: Bertelsmann.
- Bos, Hornberg, Arnold, Faust, Fried, Lankes, Schwuppert & Valtin (Hg.). (2007). *IGLU 2006. Lesekompetenz von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann.



- Bos, W., Lankes, E.-M., & Schwippert, K. (2003). Heterogenität und Chancengleichheit am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. In W. Bos (Hg.), *Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich*. (265-302). Opladen: Waxmann.
- Bos (Hg.). (2004). IGLU. Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich. Münster: Waxmann.
- Böttcher, W. (2005). Soziale Auslese und Bildungsreform. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 55(12), S. 7-13.
- Böttcher, W. (2007a). Educational Governance an der Schnittstelle sozialer Systeme – das Beispiel der beruflichen Bildung. In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. (185-206). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Böttcher, W. (2007b). Bildungsökonomie und Chancengleichheit. In D. Fischer & V. Elsenbast (Hg.), *Zur Gerechtigkeit im Bildungssystem*. (38-47). Münster: Waxmann.
- Bourdieu, P. & Passeron, C. (1971). *Die Illusion der Chancengleichheit*. Stuttgart: Klett.
- Brighouse, H. (2000). *School Choice and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Carmichael, S. & Hamilton, C. V. (1969). *Black Power*. Frankfurt/Main: Fischer.
- Dale, R. (1997). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. In A. H. Hasley, H. Lauder, P. Brown, & A. S. Wells (Hg.), *Education. Culture, Economy, and Society*. (273-282). Oxford: Oxford University Press.
- Deutscher Bundestag. (2006). Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. *Bundesgesetzblatt*, 1(41), S. 2034-2038.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.). (2002). *Pisa 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske & Budrich.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.). (2007). *PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie*. Münster: Waxmann.
- Dovidio, J. F. & Gaertner, S. L. (1986). The aversive form of racism. In J. F. Dovidio & S. L. Gaertner (Hg.), *Prejudice, discrimination, and racism*. London: Academic Press.
- Dubs, R. (2003). *Qualitätsmanagement an Schulen*. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy and Public Affairs*, 10, S. 283-345.
- Feagin, J. R. & Booher Feagin, C. (1986). *Discrimination American Style: Institutional Racism and Sexism* (2. Aufl.). Malabar: Krieger.
- Frankfurt, H. (2000). Gleichheit und Achtung. In A. Krebs (Hg.), *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik*. (38-49). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Friedman, M. (1974). Die Rolle des Staates im Erziehungswesen. In A. Hegelheimer (Hg.), *Texte zur Bildungsökonomie*. (180-206). Frankfurt: Ullstein.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). (2007). *Schule in der Einwanderungsgesellschaft*. Bonn: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Georg (Hg.). (2006). *Soziale Ungleichheit im Bildungssystem. Eine empirisch-theoretische Bestandsaufnahme*. Konstanz: UVK Verlagsges.

- Gerwitz, S., Ball, Stephen J.; Bowe, Richard. (1995). Markets, choice and equity in education. Buckingham: Open University Press.
- Gogolin, I. (1994). Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule. Münster: Waxmann.
- Gomolla, M. (2005). Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz. Münster: Waxmann.
- Gomolla, M. & Radtke, F.-O. (2002). Institutionelle Diskriminierung: die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Opladen: Leske & Budrich.
- Güttler, P. O. (2000). Sozialpsychologie. Soziale Einstellungen, Vorurteile, Einstellungsänderungen (2. Aufl.). München, Wien: Oldenbourg.
- Hasse, R. & Krücken, G. (1999). Neo-Institutionalismus. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Hentig, H. v. (2004). Einführung in den Bildungsplan 2004. In Kultusministerium Baden-Württemberg (Hg.), Bildungsplan 2004. Grundschule, Hauptschule, Werkrealschule, Realschule, Gymnasium, Sonderschule. (7-19). Stuttgart: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport.
- Hormel, U. (2007). Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse von Begründungsproblemen pädagogischer Strategien und Konzepte. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Huber, S. G. (1999). Effectiveness & Improvement: Wirksamkeit und Verbesserung von Schule. Eine Zusammenschau. Internationale Schulentwicklungsforschung III. Schul-Management, 30(5), S. 8-18.
- IQB. (2007). Broschüre. Eingesehen 22.11.2007, [http://www.iqb.hu-berlin.de/institut/dateien/flyer\\_iqb\\_dt.pdf](http://www.iqb.hu-berlin.de/institut/dateien/flyer_iqb_dt.pdf)
- Klemm, K. (2002). Über einige entscheidende Differenzen des Sachverständigengutachtens zu Milton Friedmanns Modell der School Vouchers. In I. Lohmann & R. Rilling (Hg.), Die verkaufte Bildung. (169-176). Opladen: Leske & Budrich.
- Klemm, K. (2005). Dezentralisierung und Privatisierung im Bildungswesen. In H. G. Holtappels & K. Höhmann (Hg.), Schulentwicklung und Schulwirksamkeit. (111-119). Weinheim: Juventa Verlag.
- Klemm, K. (2007). Ethnische und soziale Herkunft: entscheidend für den Schulerfolg? Reformbedarf des Bildungssystems. In Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Schule in der Einwanderungsgesellschaft. (8-17). Bonn: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- KMK. Bildungsstandards. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.kmk.org/schul/Bildungsstandards/bildungsstandards-neu.htm>
- KMK. (2000). Jahresbericht. Bonn: KMK.
- KMK. (2001). Kultusministerkonferenz beschließt konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der schulischen Bildung in Deutschland. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.kmk.org/schul/pisa/felder.htm>
- KMK. (2004). Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung. <http://www.kmk.org/schul/Bildungsstandards/Argumentationspapier308KMK.pdf>
- Kotthoff, H.-G. (2005). Dezentrale Steuerung im Bildungswesen. Internationale Erfahrungen zu Wirkungen und Nebenwirkungen der 'Autonomisierung' der Einzelschule. In J. Oebbecke (Hg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen. (231-251). Wiesbaden: Steiner.

- Krebs, A. (2000). Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik. In A. Krebs(7-37). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kultusministerium. (2004). Bildungsplan 2004. Grundschule, Hauptschule, Werkrealschule, Realschule, Gymnasium, Sonderschule. Stuttgart: Kultusministerium.
- Kultusministerium. (2007). Orientierungsrahmen zur Schulqualität für allgemein bildende Schulen in Baden-Württemberg. Stuttgart: Kultusministerium.
- Kultusministerkonferenz. (2005). Beschlüsse der Kultusministerkonferenz. Bildungsstandards im Fach Deutsch für den Primarbereich. Jahrgangsstufe 4. Neuwied: Luchterhand.
- Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2006). Orientierungsrahmen zur Schulqualität für allgemein bildende Schulen in Baden-Württemberg. Eingesehen 22.11.2007
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007a). Fremdevaluation an allgemein bildenden Schulen. Stuttgart: Landesinstitut für Schulentwicklung.
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007b). Handreichung Schulportfolio. Stuttgart: Landesinstitut für Schulentwicklung.
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007c). Landesbildungsserver. Eingesehen 22.11.2007, [http://www.schule-bw.de/entwicklung/dva/dva\\_rahmen/ziele](http://www.schule-bw.de/entwicklung/dva/dva_rahmen/ziele)
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007d). Landesbildungsserver. Eingesehen 22.11.2007, [http://www.schule-bw.de/entwicklung/dva/dva\\_rahmen/verfahren](http://www.schule-bw.de/entwicklung/dva/dva_rahmen/verfahren)
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007e). Landesbildungsserver. Leitfaden zur Selbstevaluation an Schulen. Eingesehen 15.01.2008, <http://www.schule-bw.de/entwicklung/qualieval/qualiab/einstqe>
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007f). Landesbildungsserver. Qualitätsentwicklung und Evaluation. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.schule-bw.de/entwicklung/qualieval/>
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007g). Landesbildungsserver. Selbstevaluation, Qualitätsentwicklung. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.schule-bw.de/entwicklung/qualieval/qualiab/einstqe>
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2007h). Phonologische Kompetenz. Niveaunkretisierung für Englisch Klasse 4. Eingesehen 12.12.2007, [http://www.bildung-staerkt-menschen.de/leu\\_datenbank/niveau.2006-12-28.6672947021/niveaumaterial.2007-01-09.3045126387/download](http://www.bildung-staerkt-menschen.de/leu_datenbank/niveau.2006-12-28.6672947021/niveaumaterial.2007-01-09.3045126387/download)
- Landesinstitut für Schulentwicklung. (2008). Landesbildungsserver. Qualitätsentwicklung an allgemeinen bildenden Schulen. Eingesehen 15.01.2008, [www.schule-bw.de/entwicklung/qualieval/qualiab](http://www.schule-bw.de/entwicklung/qualieval/qualiab)
- Landtag Baden-Württemberg. (2007). Stellungnahme zur Aufhebung der Schulbezirke. Eingesehen 15.01.2008, [http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/1000/14\\_1081\\_d.pdf](http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/1000/14_1081_d.pdf)
- Lanfranchi, A. (2002). Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter. Opladen, Münster: Leske & Budrich.
- Lohmann & Rilling (Hg.). (2002). Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft. Opladen: Leske & Budrich.

- Maag-Merki, K. (2005). Die Zürischer MAB als Instrument zur Schulqualitätsentwicklung. In M. Sigrist, Wehner, Theo; Legler, Anne (Hg.), Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz. (61-80). Zürich: Verlag Pestalozzianum.
- MacPherson, o. C., William. (1999). The Stephen Lawrence inquiry: report of an inquiry. London: The Stationery Office.
- Maritzen, N. (1997). Schule zwischen Staat und Markt? Für kritische Genauigkeit beim Reden über Schulautonomie - eine Antwort auf Frank-Olaf Radtke. Die Deutsche Schule, 89(3), S. 292-305.
- Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz (Hg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. (65-76). Wiesbaden: VS-Verlag.
- McBride, G. (1992). Preface: Realising Rhethoric. In S. Brown & S. Riddel (Hg.), Class, Race and Gender in School. Edinburgh: Scottish Council for Research in Education.
- Munín, H. (2001). Schulautonomie. Diskurse, Maßnahmen und Effekte im internationalen Vergleich, insbesondere in Deutschland. Weinheim: Beltz.
- OECD. (1997). Managing Across Levels of Government. Paris: OECD.
- Pettigrew, T. F. (1982). Prejudice. In T. F. Pettigrew (Hg.), Prejudice. London:.
- Prenzel, M., Baumert, J., Blum, W., Lehmann, R., Leutner, D., Neubrand, M. u.a. (2004). PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland - Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Zusammenfassung.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.). (2006). PISA 2003: Untersuchungen zur Kompetenzentwicklung im Verlauf eines Schuljahres. Münster: Waxmann.
- QUS e.V. (2007). QUS. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.qus-net.de>
- QZS. (2007). QZS. Eingesehen 22.11.2007, <http://www.qzs-online.de/>
- Radtke, F.-O. (2000). Schulautonomie, Sozialstaat, Chancengleichheit. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hg.), Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit: Ein Studienbuch. (13-34). Opladen: Leske & Budrich.
- Radtke & Weiß (Hg.). (2000). Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit: Ein Studienbuch. Opladen: Leske & Budrich.
- Rousseau, J.-J., Goldenbaum, U., & Mendelssohn, M. (2000). Abhandlung von dem Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen. Weimar: Böhlau.
- Rürup, M. (2007a). Codierplan der Auswertung des deutschen Schulrechts im Projekt „Innovationswege im deutschen Bildungssystem“. Eingesehen 15.01.2008, [http://www.dipf.de/bildungsforschung/Codierplan\\_Innovationswege.pdf](http://www.dipf.de/bildungsforschung/Codierplan_Innovationswege.pdf)
- Rürup, M. (2007b). Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee "Schulautonomie" im Ländervergleich. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2007). New Public Management (3 Aufl.). Bern: Haupt.
- Schimank, U. (2007). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger (Hg.), Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. (231-260). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schmid, K., Hafner, Helmut; Pirolt, Richard. (2007). Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern. Wien: Inst. für Bildungsforschung der Wirtschaft.

- Schütz, G. & Wößmann, L. (2005). Wie lässt sich die Ungleichheit der Bildungschancen verringern? Ifo-Schnelldienst, 58(21), S. 15-25.
- Simpson, G. E. & Yinger, J. M. (1985). Racial and cultural minorities: an analysis of prejudice and discrimination. New York: Plenum Press.
- Solga, H. (2005). Meritokratie - die moderne Legitimation ungleicher Bildungschancen. In P. A. Berger & H. Kahlert (Hg.), Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert. (19-38). Weinheim: Juventa.
- Statistisches Bundesamt. (2006a). Eingesehen 15.01.2008, [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2006/12/PD06\\_\\_545\\_\\_21.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2006/12/PD06__545__21.psml)
- Statistisches Bundesamt. (2006b). Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Steiner-Khamisi, G. (2000). De-Regulierung und Schulwahl in den USA: Gewinner und Verlierer. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hg.), Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit: Ein Studienbuch. (117-135). Opladen: Leske & Budrich.
- Steiner-Khamisi, G. (2002). School Choice - wer profitiert, wer verliert? In I. Lohmann, Rilling (Hg.), Die verkaufte Bildung. (133-151). Opladen: Leske & Budrich.
- Tajfel, H. (1982). Gruppenkonflikt und Vorurteil. Entstehung und Funktion sozialer Stereotypen. Bern: Huber.
- Universität Jena. (2008). Kompetenztest. Eingesehen 2008.15.01, <http://www.kompetenztest.de/>
- Walzer, M. (2000). Komplexe Gleichheit. In A. Krebs (Hg.), Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik. (172-214). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Weber, M. (1922). Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.
- Weiß, M. (1998). Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In R. K. v. Weizsäcker (Hg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens. (15-47). Berlin: Duncker und Humblot.
- Whitty, G. & Power, S. (2001). Devolution and choice in education. The research evidence to date. Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft. 43, Zukunftsfragen der Bildung., S. 99-118.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1998). Devolution and choice in education. The school, the state and the market. Melbourne: Acer.
- Wissinger, J. (2007). Does School Governance matter? Herleitungen und Thesen aus dem Bereich "School Effectiveness and School Improvement". In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger (Hg.), Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. (105-130). Wiesbaden: VS-Verlag.